

FACULTÉ DE DROIT DE L'UNIVERSITÉ DE PARIS

LA CRISE BANCAIRE EN 1921-1923

ÉTUDE JURIDIQUE ET POLITIQUE
DE L'INTERVENTION DE L'ÉTAT

THÈSE POUR LE DOCTORAT

(SCIENCES POLITIQUES ET ÉCONOMIQUES)

Présentée et soutenue le 26 Juin 1923 à 2 heures

PAR

ANDRÉ BUREAU

Président : M. GERMAIN MARTIN, Professeur.

Suffragants { MM. ALLIX, Professeur.
RIST, Professeur.

PARIS

SOCIÉTÉ ANONYME DE PUBLICATIONS PÉRIODIQUES

13, Quai Voltaire, 13

1923

A la mémoire de mon Père

THÈSE
POUR
LE DOCTORAT

La Faculté n'entend donner aucune approbation
ni improbation aux opinions émises dans les thèses ;
ces opinions doivent être considérées comme propres
à leurs auteurs.

LA CRISE BANCAIRE EN 1921-1923

ÉTUDE JURIDIQUE ET POLITIQUE
DE L'INTERVENTION DE L'ÉTAT

THÈSE POUR LE DOCTORAT

(SCIENCES POLITIQUES ET ÉCONOMIQUES)

Présentée et soutenue le 26 Juin 1923 à 2 heures

PAR

ANDRÉ BUREAU

Président : M. GERMAIN MARTIN, Professeur.

Suffragants { MM. ALLIX, Professeur.
RIST, Professeur.

PARIS

SOCIÉTÉ ANONYME DE PUBLICATIONS PÉRIODIQUES

13, Quai Voltaire, 13

1923



TABLE DES MATIÈRES

	Pages
CHAPITRE I. — <i>La crise bancaire</i>	1
SECTION I. — La Banque Industrielle de Chine	2
SECTION II. — Le consortium international des Affaires chinoises	5
SECTION III. — La B.I.C. et le gouvernement chinois	9
SECTION IV. — La B.I.C. pendant la guerre	11
SECTION V. — La B.I.C. devant la crise économique	14
CHAPITRE II. — <i>L'intervention de l'Etat</i>	18
SECTION I. — Le consortium de sauvetage	20
SECTION II. — Les projets d'intervention	22
SECTION III. — Le projet d'emprunt chinois	28
SECTION IV. — L'indemnité des Boxers	32
CHAPITRE III. — <i>Les modalités de l'intervention</i>	41
SECTION I. — Le règlement transactionnel	44
SECTION II. — La société de gérance	53
SECTION III. — Le contrat de gérance	56
SECTION IV. — Les accords franco-chinois	64
CHAPITRE IV. — <i>Etude juridique de l'intervention de l'Etat</i>	69
SECTION I. — L'intervention dans la doctrine économique	69
SECTION II. — L'intervention et l'évolution du droit public	72
SECTION III. — Etude juridique de l'intervention	80
CHAPITRE V. — <i>Etude politique de l'intervention de l'Etat</i>	92
SECTION I. — L'intérêt politique	92
SECTION II. — Précédents d'intervention	96
SECTION III. — La solidarité bancaire	108
CHAPITRE VI. — <i>Les conclusions</i>	116
SECTION I. — La question des banques devant le Parlement ..	120
SECTION II. — Réglementation bancaire	130
SECTION III. — L'incompatibilité entre la politique et la finance	141

LA CRISE BANCAIRE EN 1921-1923

ÉTUDE JURIDIQUE ET POLITIQUE DE L'INTERVENTION DE L'ÉTAT

CHAPITRE PREMIER

LA CRISE BANCAIRE

La crise économique mondiale de 1920 a été le terme inéluctable de la période de folle spéculation que le déséquilibre économique des nations, issu de la guerre, avait déchaînée après la fin du conflit, pendant lequel l'intervention des gouvernants l'avait empêchée de se manifester librement. Elle a eu, dans le domaine de l'activité bancaire, d'importantes répercussions.

Dans un grand nombre de pays, des banques, dont beaucoup avaient derrière elles un long passé de prospérité, furent sérieusement ébranlées. Le plus souvent, elles ne purent effectuer elles-mêmes l'effort de redressement indispensable au rétablissement de leurs affaires. Comme, d'autre part, les intérêts dont elles avaient la charge étaient considérables et affectaient une clientèle étendue et nombreuse, leur défaillance apparaissait, à juste titre, comme un fait des plus graves. Dans certains cas et sous certaines conditions, pour essayer d'éviter les ruines privées qui résulteraient d'une faillite ouvertement déclarée et l'aggravation de la crise économique, l'intervention de l'Etat devait être envisagée.

Si, par surcroît, l'une de ces banques travaillait à l'étranger sous le couvert du drapeau national, une question politique pouvait être posée, concernant la défense du prestige et par là même la sauvegarde de l'intérêt général du pays.

En effet, « il ne faut pas perdre de vue — écrit M. Noulens — que dans les pays lointains, les grands établissements étrangers, industriels ou bancaires, favorisent ou compromettent, suivant les cas, le rayonnement des pays auxquels ils ressortissent. Leur activité s'exerce au premier chef sous le pavillon national ».

La crise bancaire qui a suivi, de 1921 à nos jours, la crise économique s'ouvrant au milieu de 1920, n'a pas épargné la France.

Deux grands établissements financiers, d'origine, de formation, de développement et de champs d'actions différents, mais tous deux en pleine activité, — la Banque Industrielle de Chine (B. I. C.) et la Société Centrale des Banques de Province (S. C. B. P.) —, ont été profondément atteints. Incapables, par leurs propres moyens, de rétablir leur situation et de recouvrer une vie normale, des concours sous forme d'aide effective leur sont devenus nécessaires. Nous étudions plus spécialement ici le cas de la B. I. C., considéré au point de vue des questions juridiques et politiques que fait naître l'intervention de l'Etat dans le sauvetage d'une banque privée. Nous analysons les interventions de l'Etat dans le passé ainsi que celles qui ont eu lieu à l'étranger. Nous examinons enfin au dernier chapitre les questions de la réforme bancaire, de la protection de l'épargne et de l'incompatibilité entre la politique et la finance, dont la solution positive serait la conclusion logique de l'affaire de la B. I. C.

A la demande de notre Président, nous avons remanié l'ensemble de cette étude, afin de lui conserver le caractère d'une thèse, en évitant, même dans la plus faible mesure, une rédaction qui aurait pu offrir le caractère de polémique à laquelle la tradition de la Faculté entend justement soustraire les travaux qui lui sont présentés.

SECTION I. — La Banque Industrielle de Chine.

La B. I. C. a été fondée, en 1913, sous forme de société anonyme et le siège social fixé à Paris ; un comité de direction, siégeant à Pékin et composé de 3 ou de 6 membres dont un tiers chinois désigné par le gouvernement chinois et deux tiers européens nommés par le Conseil d'administration devait diriger les affaires de la banque en Chine, d'après les pouvoirs à lui délégués par le Conseil d'administration. La durée de la société était fixée à quatre-vingt-dix ans, à partir du jour de sa constitution, sauf prorogation ou dissolution anticipée. Les statuts de la société « approuvés par le gouvernement de la République chinoise, le 11 janvier 1913 » lui donnaient pour objet :

« Toutes opérations de banque et de finance généralement quelconques, en tous pays, et spécialement la mise en œuvre des accords intervenus et à intervenir avec le gouvernement de la République chinoise ».

La société pouvait, notamment, en Chine :

Emettre des billets de banque ayant cours légal sur toute l'étendue de telles provinces déterminées de la République chinoise, ou même sur

tout le territoire de cette République jusqu'à ce que le Gouvernement promulgue une loi réglementant l'émission des billets de banque. — Opérer pour le compte de la République chinoise tant au dedans qu'à l'extérieur le paiement des coupons de la Dette chinoise, des Bons du Trésor et de tous les mandats de paiement émanant de l'Administration, quelle qu'en soit la nature ; se charger de la transmission des fonds pour le paiement des intérêts et de l'amortissement des dettes intérieures et extérieures, ainsi que de toute opération de mouvements de fonds du gouvernement, dont il chargerait la banque.

Soumissionner des emprunts pour son propre compte ou pour le compte de tiers, se charger de leur négociation. — Emettre des effets publics, actions, obligations ou valeurs à lots, productives ou non d'intérêts, avec ou sans la garantie de l'Etat chinois. — Rechercher, obtenir, exploiter toutes concessions ou entreprises de travaux ou services publics, notamment en ce qui concerne les ports, digues, routes, canaux, chemins de fer, mines, entreprises minières, etc., et tout ce qui peut s'y rattacher directement ou indirectement, en faire apport ou concession à des sociétés ou à des tiers chargés de la construction et de l'exploitation. — Faire le commerce ou la commission de matières d'or ou d'argent ou des métaux précieux. — Consentir des prêts sur terres, terrains bâtis ou non bâtis et immeubles, à leurs propriétaires, en se conformant aux lois et usages chinois.

En général, faire toutes opérations de banque, de prêts, de dépôts, d'escompte, d'assurances et de prévoyance, d'avance de fonds, en vue de favoriser toutes entreprises utiles telles que peuvent le comporter la mise en valeur et l'exploitation des richesses naturelles de la Chine.

Le capital initial, fixé à 45.000.000 de francs, et pouvant être élevé jusqu'à 250 millions par simple décision du Conseil d'administration, est divisé en 90.000 actions de 500 francs dont 87.000 actions ordinaires et 3.000 actions dites de fondateur : celles-ci ont droit chacune à six voix dans toutes assemblées générales autres que les assemblées constitutives et celles appelées à se prononcer sur la dissolution anticipée de la société et sur la liquidation de celle-ci pour perte des $\frac{3}{4}$ du capital social, soit 18.000 voix, tandis que les 87.000 actions ordinaires ne correspondent qu'à 8.700 voix. Le nombre des parts ne peut pas être augmenté ou diminué ni les droits modifiés, même en cas d'augmentation du capital social. Libérables obligatoirement d'un quart dès 1913, les 90.000 actions ont eu leur second quart appelé le 15 février 1918. Depuis cette date, le capital a été successivement porté : a) A 75 millions de francs par l'émission de 60.000 actions à 515 francs (15 mai 1919) ; b) A 150 millions de francs par l'émission de 150.000 actions à 665 francs (28 novembre 1919-7 mai 1920). Sur ces actions nouvelles, moitié était payable immédiatement.

Sur les produits nets constituant les bénéfices, il est prélevé : 1° 5 % pour former la réserve légale ; 2° Un premier dividende de

6 % à chaque action ordinaire ou de fondateur sur le montant versé, sans que, si les bénéfices d'une année ne permettent pas ce paiement, les actionnaires puissent le réclamer sur les bénéfices des années subséquentes. Toutefois, cet intérêt de 6 % peut être prélevé ou complété sur le fonds de prévoyance ou sur toutes réserves extraordinaires.

Sur l'excédent, il est attribué : 1 % au Président du Conseil d'administration ; 1 % à l'Administrateur délégué ; 1 % au Directeur général ; $\frac{1}{2}$ % à chacun des autres administrateurs et à chacun des membres du Comité de Direction. Le solde, sous déduction de tous prélèvements pour la formation de réserves extraordinaires ou de fonds d'amortissement et pour report à nouveau, se répartit comme suit : 80 % aux actions ordinaires ; 20 % aux actions de fondateur, c'est-à-dire que la part reçoit un superdividende plus de 7 fois supérieur à celui de l'action.

En cas de liquidation, toutes les valeurs doivent servir, après l'extinction du passif, à rembourser au pair le montant libéré des actions ordinaires et de fondateur sans distinction et l'excédent éventuel appartiendra et sera réparti à raison de 80 % aux actions ordinaires et 20 % aux actions de fondateur.

Les actions sont nominatives jusqu'à leur entière libération. Après leur libération, elles sont nominatives ou au porteur, au choix des actionnaires, sauf toutefois les actions de fondateur de 1 à 1000 et les actions ordinaires de 1 à 29.000 qui doivent toujours rester nominatives.

La société est administrée par un Conseil composé de 7 membres au moins et de 21 au plus. Le gouvernement chinois y compte un représentant. La gestion des affaires de la Société en Chine est confiée à un Directeur général, membre du Comité de Direction. Le Directeur général est nommé par le Conseil d'administration dont il peut également faire partie. Les administrateurs sont nommés pour six ans par l'assemblée générale et renouvelés à raison de un, deux, trois ou quatre membres chaque année, en alternant, s'il y a lieu, de façon que le renouvellement soit complet dans chaque période de six ans et se fasse aussi également que possible suivant le nombre des membres.

Le gouvernement chinois, souscripteur d'un tiers du capital initial, a souscrit dans la même proportion aux émissions de 1919 et de 1920. Il possède, en outre, un tiers des actions de fondateur dont un second tiers est aux mains d'une société anglaise, le Pékin Syndicate. A la fondation de la Société, en 1913, il n'est pas sans intérêt de remarquer que, sur les 26.700 voix attribuées

aux actions et aux parts, le gouvernement chinois disposait de 8.900 voix et le Pékin Syndicate de 7.535 voix ; réunis, ces deux gros actionnaires disposaient de la majorité des voix.

SECTION II. — Le consortium international des affaires chinoises.

C'est en Chine qu'il faut rechercher l'idée de la création de la B. I. C. et la pensée inspiratrice de sa conception. Dans ce pays, un consortium de banques étrangères s'était formé à l'initiative d'une banque française, la banque de l'Indo-Chine. Celle-ci ouvrait une agence à Pékin, en 1906 ; dirigée par un ministre plénipotentiaire hors cadres, elle avait un caractère aussi diplomatique que financier. Elle entra en rapport avec le gouvernement chinois et la grande banque anglaise, la Hong Kong and Shanghai Banking Corporation. Les deux établissements financiers proposèrent au gouvernement chinois l'émission d'un emprunt destiné au rachat du chemin de fer de Pékin à Han-Kéou, qui avait été construit par une société franco-belge. Le gouvernement chinois donna son consentement à l'émission de l'emprunt qui réussit pleinement. Le chemin de fer fut racheté. Enhardis par ce premier succès, la banque de l'Indo-Chine et la Hong-Kong and Shanghai Banking Corporation décidèrent de réunir dans un consortium les représentants de la banque allemande et de la banque américaine. Elles s'adressèrent à la Deutsche Asiatische Bank, la grande banque allemande d'Extrême-Orient et à l'International Banking Corporation, la banque américaine la plus importante de cette région. Les Américains, craignant l'action politique et économique des Japonais dans les affaires de Chine, avaient, en effet, manifesté le désir d'entrer dans le consortium.

Un accord à quatre fut conclu, en 1909, consacrant la formation du premier consortium. Des négociations financières engagées par le nouveau groupement avec le gouvernement chinois étaient sur le point d'aboutir quand la révolution renversa le régime impérial. Yuan-Chi-Kaï, proclamé dictateur, puis nommé Président de la République, voulut remettre un peu d'ordre dans le chaos administratif et financier de son pays. Il avait besoin d'argent. Le consortium international lui offrit ses services pour l'émission d'un grand emprunt destiné à la réorganisation de la Chine. Les pourparlers suivaient un cours favorable lorsque les gouvernements japonais et russe protestèrent contre la conclusion d'une opération financière qui affectait les intérêts politiques de leur pays. Les rivalités entre l'Amérique, le Japon, la

Russie et, à un degré moindre, les puissances de l'Europe occidentale, avaient toujours été vives dans les affaires chinoises. L'accord ne pouvait être maintenu entre ces différents pays que dans la mesure où il leur permettait d'obtenir des avantages politiques et économiques dont la Chine, naturellement, supportait le poids. C'est dans ces conditions que le consortium international dut être élargi par l'admission d'un groupe japonais et d'un groupe russe, représentés respectivement par la puissante Yokohama Specie Bank et la Russo-Asiatic. Un groupe belge fut également autorisé à entrer dans le consortium. Les emprunts devaient être partagés également entre les groupes ; le groupe belge exigea que les sommes fournies par lui soient affectées à des commandes industrielles en Belgique. Le groupe français ne posa aucune condition de cet ordre.

Le consortium ainsi constitué, l'emprunt de réorganisation fut lancé à Londres, Paris, Bruxelles, Berlin, Petrograd, Tokio, New-York et eut un grand succès. Le gouvernement de Yuan-Chi-Kaï disposa des fonds nécessaires pour l'œuvre nationale et républicaine à accomplir. Le consortium représentait alors un groupement puissant, à caractère purement commercial, désireux d'étendre son action et de réaliser de fructueux bénéfices. Mais devant sa tendance à contrôler l'administration et à exercer sur le gouvernement, au point de vue économique, une véritable tutelle, le sentiment national, la volonté d'affranchissement de toute ingérence étrangère se développaient et s'affirmaient de la part d'un peuple de 400 millions d'habitants, las de subir, avec les servitudes étrangères amoindrissant sa souveraineté politique, un régime d'exploitation économique organisé en faveur de quelques groupements étrangers. Le gouvernement républicain était ainsi poussé à faire tout ce qui était en son pouvoir pour échapper à la mainmise capitaliste internationale. Ne devait-il pas se demander par ailleurs si le consortium, qui avait eu des rapports avec le gouvernement impérial, ne favoriserait pas des projets de restauration ?

Pour se dérober à l'emprise croissante du consortium, qui avait imposé au gouvernement impérial chinois des obligations extrêmement lourdes, notamment celle de ne passer aucun marché avec aucun industriel ou entrepreneur étranger, le consortium ayant seul qualité pour représenter la Chine à l'extérieur, Yuan Chi Kai accueillit avec faveur et encouragea les efforts d'un groupe français indépendant, appuyé par plusieurs groupes indigènes, tendant à créer en Chine une banque franco-chinoise

qui allait devenir la B. I. C. Celle-ci se présenta au gouvernement républicain chinois comme une banque d'émancipation pour la Chine ; elle lui facilita ses opérations et le mit en rapports avec des industriels français.

A la même époque, se réunissait à Londres, les 10 et 11 février 1913, une conférence des groupes bancaires du consortium qui décidait de ne réserver au consortium que les emprunts d'État ayant un caractère politique, en laissant la liberté d'émission aux emprunts industriels. La B. I. C. se trouvait donc avoir un champ d'action encore assez vaste à côté du consortium.

Le gouvernement chinois souscrivit 1/3 du capital de la nouvelle banque, lui accorda le droit d'émission dans toute la République, d'importantes concessions assorties de puissantes garanties, et une série de privilèges qui permirent à la B. I. C. de prendre figure de grand établissement.

Mais le rapide et brillant développement de la B. I. C. portait ombrage au consortium dont la guerre avait arrêté l'essor et dissocié les éléments. Le groupe américain s'était retiré en 1913. Ce furent les préoccupations américaines « du Pacifique » qui amenèrent le gouvernement américain à prendre l'initiative, en 1918, de former un nouveau et puissant groupe pour les affaires de Chine différent du premier et procédant d'une autre inspiration, et de convier la France, l'Angleterre et le Japon à coopérer avec lui.

La pensée américaine était de grouper toutes les banques étrangères, en ne laissant subsister aucun établissement indépendant. Le but poursuivi était essentiellement politique : empêcher la prépondérance d'une nation étrangère dans les affaires de Chine. La conférence de Washington a souligné l'importance attachée à ce but par le gouvernement américain en précisant de quel côté allaient ses préoccupations. C'est le développement continu, pendant la guerre, des banques japonaises en Chine, qui a éveillé les inquiétudes du gouvernement américain pour lequel la rivalité avec le Japon reste le point le plus sensible de la politique étrangère. Les banques japonaises, favorisées au début de la guerre par le gouvernement chinois lui-même, qui n'avait pas réussi à constituer des banques chinoises autonomes, avaient ouvert de nombreuses agences sur le territoire de la Chine jusqu'au jour où leurs empiètements de tous ordres dressèrent contre elles et les ambitions japonaises l'opinion unanime de la Chine.

Après de longues négociations un accord était définitivement signé le 15 octobre 1920, pour une durée de 5 années. Il posait le principe d'égalité des participants aux entreprises qui peuvent

aider la Chine à établir ses grands services d'utilité publique. « Toute affaire détenue par l'un d'eux ou qui échoit à l'un d'eux, doit être immédiatement apportée à la communauté qui en négocie, signe et exécute éventuellement le contrat ». Cet accord n'a pas prévu le cas où la majorité des contractants refuserait de participer à une affaire proposée par l'un des groupes et, de cette lacune, on pourrait inférer, qu'en droit, ce groupe deviendrait libre de la traiter seul. Il semble toutefois qu'une telle interprétation irait à l'encontre de l'esprit qui n'a cessé d'inspirer les négociations préalables à la formation du consortium. Les membres de chaque groupe sont liés à la communauté du consortium par le contrat du 15 octobre 1920 ; ils sont liés entre eux, dans le cadre de leur groupe national, par des accords spéciaux.

Le groupe français comprend, depuis 1909 : la Banque d'Indo-Chine, chef de groupe ; le Crédit Lyonnais, le Comptoir national d'Escompte de Paris, la Société Générale, la Banque de Paris et des Pays-Bas, le Crédit Industriel et Commercial, l'Union Parisienne, la Banque française pour le Commerce et l'Industrie et, depuis 1912, le Crédit mobilier français. Il est régi par l'acte syndical du 10 mai 1909 dont le § 5 stipule : « Chacun des adhérents au syndicat prend, pour sa part personnelle, l'engagement incombant à chacun des groupes, suivant les conventions intervenues, de ne s'intéresser ni directement ni indirectement, sauf avec le consentement des autres parties intervenantes, dans une affaire traitée en Chine en concurrence avec celles poursuivies suivant ces conventions ». Il en résulte que les principes qui lient les groupes lient également chaque membre participant de ces groupes et qu'il ne serait pas actuellement loisible à certains d'entre eux d'entreprendre seuls une affaire qui n'aurait pas l'approbation des autres membres du syndicat. Il ne serait d'ailleurs pas admissible, en vertu des principes généraux du droit, qu'un participant pût à la fois se prévaloir des avantages que lui apporte son association à la communauté et reprendre sa liberté d'action quand il le jugerait favorable.

D'autre part, aux termes de la déclaration de M. Poincaré, au Sénat, le 12 janvier 1923, il n'a été établi, pas plus en 1920 qu'en 1913, aucun monopole au profit du consortium ou d'un groupement quelconque. Aucun établissement n'a été contraint d'entrer dans ce consortium, et le gouvernement français n'a réservé à personne un appui exclusif. D'accord avec le gouvernement britannique, le gouvernement français a, au contraire, admis, le 15 décembre 1920, la formule suivante qui détermine les limites

des engagements officiels pris à l'égard du consortium : « Les gouvernements de chacun des groupes participants s'engagent à donner leur complet appui à leurs groupes nationaux respectifs, membres du consortium, dans toutes les opérations que ces derniers entreprendront dans les limites du champ d'action qui a été fixé. En cas de compétition pour l'obtention de tout contrat déterminé, l'appui collectif des représentants diplomatiques desdits gouvernements à Pékin sera exclusivement réservé au consortium ». Le « champ d'action » visé, les « contrats déterminés » comprennent les emprunts donnant lieu à une émission publique avec la garantie, soit du gouvernement central chinois, soit des gouvernements provinciaux. En dehors des cas où il s'agit d'un contrat déterminé et où le demandeur est en compétition avec les groupes du consortium, le gouvernement français a conservé toute liberté de donner son appui à ses nationaux, même indépendants du consortium international.

Au cours de sa réorganisation, en 1919, le consortium international avait demandé aux banques françaises adhérentes d'inviter la B. I. C. à entrer dans le consortium. Le gouvernement chinois, soucieux de protéger son indépendance, protesta contre l'invitation du consortium, dans laquelle il dénonçait une manœuvre ayant pour but de lui enlever la seule garantie qu'il possédait contre le resserrement du joug international.

Le gouvernement chinois jugeait le nouveau consortium d'après-guerre encore plus redoutable que celui de 1910 ; il savait que l'entreprise bancaire du nouveau consortium était en réalité une entreprise politique dans laquelle il finirait par perdre son indépendance dans l'émiettement continu de sa souveraineté.

Dès ce moment, la lutte était engagée contre la B. I. C. dont la brillante situation, solidement appuyée sur les sympathies du peuple chinois, gênait les efforts du consortium reconstitué et faisait obstacle à sa prépondérance exclusive sur les marchés d'Extrême-Orient.

SECTION III. — La B. I. C. et le gouvernement chinois.

La B. I. C. apparaissait comme une banque privilégiée du gouvernement chinois auprès duquel on pouvait dire qu'elle jouait le rôle d'une banque officielle. En faisant d'elle l'un des points d'appui de sa souveraineté et de son indépendance politique contre les entreprises d'un groupement de banques étrangères dont au moins quelques-unes étaient étroitement soutenues par

les gouvernements de leurs pays respectifs, la Chine ne pouvait pas la considérer comme une banque française purement privée.

En 1913, quand le groupe américain se retira du consortium, le gouvernement chinois demanda qu'il fût remplacé par la B. I. C., « en vue de pouvoir déclarer au Parlement qu'un élément chinois était introduit au nombre des Etats intéressés à l'emprunt ».

Le caractère spécial de la B. I. C. au regard du gouvernement de Pékin est donc nettement établi. Sur ces bases elle a tout de suite cherché à prendre un essor considérable, multipliant ses interventions et étendant jusqu'en Europe ses succursales. A la fin de 1920 on en comptait plus de 25 tant dans les grandes villes chinoises qu'à Saïgon, Singapour, Batavia, ainsi qu'à Yokohama, Moukden, Vladivostok et New-York, et à Lyon, Marseille, Bordeaux, Le Havre, Dunkerque, Londres, Bruxelles, Anvers et Rotterdam. D'autres, aussi nombreuses, étaient en projet quand s'est produit l'arrêt des paiements entraînant la déconfiture (Rapport Reynald).

Les concessions accordées par le gouvernement chinois à la B. I. C., en octobre 1913 et en janvier 1914, comprenaient les travaux d'édilité (creusement d'égout, installation de l'éclairage électrique etc...) ainsi que la construction et l'exploitation des tramways de Pékin (se développant sur une longueur de 280 kilomètres) ; la création du port de Pukow sur le Yang-tse-Kiang, près du terminus du chemin de fer de Tien-Tsin à Nankin, avec un hinterland comptant 100 millions d'habitants, la construction du chemin de fer du Sze-Tehouen à travers une province de 75 millions d'âmes. La concession du chemin de fer du Sze-Tehouen, enlevée de haute lutte à la puissante firme allemande Karlowitz, avait en outre pour notre pays un intérêt politique de premier ordre, en contribuant à garantir la sécurité de nos possessions indo-chinoises.

Ces concessions ont gardé toute leur valeur. Mais elles ne pourraient pas, au cas de disparition de l'établissement concessionnaire, être octroyées de nouveau. En effet, les résolutions de Washington de décembre 1921 excluent pour l'avenir toute participation privilégiée d'une nation quelconque aux revenus publics de la Chine. D'autre part, le mouvement d'émancipation des influences étrangères, qui se produit en Chine, ne tolérerait plus que soient accordés des concessions aussi larges et des gages aussi importants.

Remarquons, néanmoins, que les concessions accordées en Chine n'entraînent, à aucun degré, un démembrement ou une

diminution quelconque de la propriété et de la souveraineté nationales. Elles comportent seulement au profit du concessionnaire le double droit d'emprunter et d'administrer.

Si fructueuses et riches d'avenir qu'elles apparaissent, ces concessions étaient accompagnées de puissantes garanties : première hypothèque sur le revenu de l'alcool et sur celui des tabacs, — les deux seuls grands impôts qui restaient à ce moment-là disponibles, comportant droit d'organisation et de contrôle. De plus le gouvernement chinois passait avec la B. I. C. une convention en vertu de laquelle la banque serait chargée de financer les emprunts chinois dont le produit devait porter intérêt de 3.50 % au profit du gouvernement chinois, aussi longtemps qu'il resterait déposé dans les caisses de la banque.

Pourvue d'une telle situation, dans un pays en plein développement économique, disposant de l'appui sans réserve du gouvernement chinois, la B. I. C. semblait être appelée aux destinées les plus brillantes.

SECTION IV. — La B. I. C. pendant la guerre.

Cependant, dès avril 1917, des agents français d'Extrême-Orient signalaient combien il était difficile de se former une opinion exacte sur la situation de la B. I. C. De différents rapports se dégageaient les renseignements qui suivent sur la situation et l'activité de la B. I. C.

L'ambition principale de la B. I. C., en s'installant en Chine, semblait être d'acquérir les sympathies des Chinois en adoptant une politique très libérale et en faisant de l'opposition au consortium qui, pour des raisons multiples, ne jouissait pas d'une grande popularité dans certains cercles de la Chine moderne, redoutant un accaparement des ressources financières du pays. Le directeur de la nouvelle banque française avait engagé comme directeur chinois un homme de premier plan, M. Wang Ko Ming, Ministre des Finances et gouverneur de la Banque de Chine qui fut spécialement chargé de faire de la propagande dans les milieux indigènes. C'est ainsi que la B. I. C. réussit à attirer vers ses guichets une grande partie de la clientèle de la banque de l'Indo-Chine. Mais, pour atteindre à ce but, elle dut recourir à des moyens artificiels se traduisant par des dépenses excessives en frais de représentation et de telles facilités aux clients que les autres banques ne pouvaient pas rivaliser avec elle. Au lieu de 4 et 5 % sur les dépôts fixes, la B. I. C. donnait 6 et 7 %. Elle servait également

de plus gros intérêts sur les comptes courants, « soucieuse de donner les plus larges facilités possibles à sa clientèle, elle a adjoint à ses services ordinaires un service de dépôts fixes, dits « convertibles » en or ou en argent. Le minimum pour ces dépôts est fixé à 3.000 francs ou leur équivalent en taëls ou en dollars et les sommes versées au crédit de ces comptes peuvent, à n'importe quel moment et sur simple demande du déposant, être converties d'une monnaie en une autre (francs en taëls ou en dollars et inversement). Ces virements seront effectués par la banque sans aucuns frais aux taux de ses guichets et sans aucune perte d'intérêts pour le déposant ».

Ces facilités attiraient une clientèle considérable de déposants. Avec l'argent des dépôts, la banque effectuait l'escompte des effets de commerce, faisait des avances sur titres et sur marchandises, mais participait peu aux grandes opérations de banque, c'est-à-dire qu'elle ne finançait que faiblement l'importation et l'exportation. Elle s'intéressait aux divers emprunts de guerre français, augmentant par là sa popularité, sans pouvoir réaliser de ce fait des bénéfices sérieux. On lui reprochait d'importantes immobilisations pour achats de terrains et de bâtiments. On considérait, en résumé, que la B. I. C. ne pouvait pas couvrir ses frais avec les bénéfices obtenus sur les opérations courantes.

La B. I. C. avait perdu à Shangai, pour l'exercice 1916, 1.000.000 francs. La situation de la succursale de Tien-Tsin, comme banque de change, était assez modeste. Elle avait, en outre, subi de fortes pertes en raison du boycottage qui avait entraîné un retrait considérable de fonds et de dépôts chinois. Le remboursement de ses billets au moment du « run » d'octobre 1916 l'avait, par ailleurs, sérieusement affectée. Ces billets avaient été émis en grande quantité, 700.000 \$ environ pour Pékin et plus d'un million à Tien-Tsin. Depuis ce moment, la B. I. C. avait éprouvé quelques difficultés à remettre ses banknotes en circulation et les dépôts ne revenaient que lentement. La direction de Tien-Tsin déclarait que la B. I. C. éprouvait dans cette ville des difficultés de trésorerie et estimait à 100.000 \$ les pertes subies par l'agence en 1916.

En outre des affaires courantes, la B. I. C. s'était intéressée, notamment, à trois entreprises industrielles, l'Hôtel de Pékin, la Compagnie d'Assurances « Le Lion » et la Société franco-chinoise d'Entreprises générales et de Travaux publics, fondée un peu dans le but de servir d'agent de fournitures et de matériel au cas où le gouvernement chinois entreprendrait les travaux d'édilité

de Pékin stipulés au contrat du port de Pu-Kow, si la construction du port n'absorbait pas la totalité de l'emprunt. L'exercice 1916 constitua un succès pour l'« Hôtel de Pékin », qui put donner 10 % de dividende à ses actionnaires. Tel ne fut pas le cas pour « Le Lion » dont la mauvaise gestion conduisit l'affaire à l'insuccès. Restait la Franco-Chinoise dont le premier exercice se solda par une perte de 20.000 \$ sur un capital de 600.000 \$.

La B. I. C. intervenait, d'autre part, aux contrats passés avec Marconi et la compagnie Handley Pages, pour la fourniture des postes et télégraphes et des aéroplanes.

Le grand projet de la B. I. C. était de devenir la dépositaire des capitaux français en Extrême-Orient par la création d'agences dans toutes les villes de Chine et d'Indo-Chine et d'acquérir ainsi un tel prestige que le privilège de la banque de l'Indo-Chine ne soit pas renouvelé. Un rapport de 1917 concluait que si la B. I. C. savait profiter du délai qui lui était laissé pour se créer une situation stable en Chine et fortifier son crédit, si elle savait, d'autre part, aux frais du gouvernement chinois, s'établir solidement en Indo-Chine, il était possible qu'elle réussisse; mais que si, au contraire, elle n'arrivait pas à se développer et à s'imposer, il faudrait qu'elle change de mains et qu'elle fusionne, pour éviter la ruine, avec la banque de l'Indo-Chine.

Pendant la guerre, la B. I. C. disposait du produit de l'émission effectuée en mars 1914 de l'emprunt de 100 millions de francs-or des travaux de Pékin et du port de Pu-Kow. Le gouvernement chinois s'était contenté de toucher 42 millions de francs à titre d'avances. Le solde, soit environ 40 millions, se trouvait en dépôt à la B. I. C. Il portait intérêts au gouvernement chinois à raison de 3 ½ % ; la banque en retirait davantage : la différence représentait des bénéfices importants qui laissaient à la B. I. C. le temps de s'organiser.

La situation générale de la B. I. C. s'était d'ailleurs sensiblement améliorée avec le développement intense des affaires qui suivit l'armistice; la succursale de Saïgon était dans une situation très favorable ; plusieurs autres, dont certaines avaient connu pendant la guerre des situations parfois difficiles, se trouvaient en bénéfices pour le second semestre de l'exercice 1919-1920. C'est ainsi que l'agence de Yokohama déclarait 3.488.231 francs de bénéfices nets ; celle de Singapour, 611.748 ; celle de Haïphong, 2.804.132,79, celle de Shanghai, 6.029.358,45. Les bénéfices de l'agence de Saïgon atteignaient pour la même période 52.650.000 fr.

Le bilan de la B. I. C. passait de 100 millions en 1914 à 1 milliard

en 1919; Les comptes courants et dépôts de 1 à 675 millions; son portefeuille atteignait 235 millions; ses avances sur marchandises 282 millions; ses bénéfices nets s'élevaient de 2 millions en 1915 à 16 millions en 1919; ses réserves à 16 millions. La B. I. C. inspirait, malgré tout, une telle confiance aux milieux d'Extrême-Orient que le chiffre de ses dépôts dépassait le milliard au début de 1920.

A ces dépôts elle servait un intérêt très élevé, supérieur à celui donné, en général, par les autres banques. Comment le pouvait-elle? Par l'utilisation des dépôts aux opérations bancaires courantes dont l'escompte est le type le plus adéquat? Evidemment non, puisque le taux moyen de l'intérêt alloué aux dépôts était voisin du taux moyen de l'escompte. Elle ne le pouvait, en réalité, qu'en engageant l'argent des déposants dans des opérations à caractère aléatoire auxquelles, par définition, il n'est pas destiné. La B. I. C. se servait des dépôts comme une banque d'affaires se sert de son capital pour créer, commanditer des entreprises, prendre des participations, faire des opérations d'avances. Responsabilité grave de la part d'une banque que celle de lier à la fortune de ses affaires des capitaux qui ne lui appartiennent pas. Responsabilité grave, mais d'un caractère exclusivement civil, en l'absence de toute réglementation légale des dépôts dans les banques. En l'espèce, le risque couru était d'autant plus sérieux que les crédits consentis par la B. I. C. à ses débiteurs étaient non seulement excessifs, mais encore se répartissaient entre un nombre trop limité de clients. Ainsi, à l'imprudence commise en utilisant les dépôts dans des opérations non absolument sûres, la B. I. C. ajoutait celle de la méconnaissance du principe de la division des risques. Cette politique devait avoir pour la banque des conséquences fatales, d'abord en lui faisant subir d'une façon plus grave le contre-coup de l'insolvabilité de ses gros débiteurs, ensuite en créant entre elle et eux une solidarité qui devait inévitablement l'amener à les soutenir en cas de péril et à leur continuer à fonds perdus des avances pour s'efforcer de les sauver du désastre.

SECTION V. — La B. I. C. devant la crise économique.

La guerre, en bouleversant les conditions économiques, avait empêché la réalisation prévue des travaux concédés. Le rapport du conseil d'administration présenté à l'assemblée générale des actionnaires de 1919 remarquait que « la fin des hostilités, en

rétablissant les conditions normales de fabrication et de transport, va permettre de commencer la construction des tramways et des grands travaux de Pékin, telle qu'elle est prévue dans le contrat du 9 octobre 1913, avec le Gouvernement chinois » et, sur le même point, le rapport de 1920 s'exprimait ainsi : « Certaines difficultés « d'ordre politique ont amené le Gouvernement chinois à différer « pour quelque temps la mise en train des travaux pour lesquels « nous avons conclu avec lui des contrats, dont vous avez eu con- « naissance. Nous avons de sérieuses raisons de considérer cette « situation comme touchant à sa fin ».

Mais la B. I. C. n'avait pas limité son activité au seul développement industriel de la Chine et à l'exploitation des concessions accordées par le gouvernement Chinois. « En fait, — écrit le rapporteur de la Commission sénatoriale des finances, M. Jeanneney, — et bien que son programme fondamental la spécialisât en Extrême-Orient, la B. I. C. s'était, au cours de la guerre et en même temps qu'elle prenait le rôle de banque de change international, engagée, en France, dans les entreprises commerciales et industrielles les plus diverses. Les participations qu'elle y avait prises, les garanties qu'elle y avait données, les avances qu'elle leur avait consenties constituaient dans ses opérations une part considérable. Celle-ci atteignait, au milieu de 1920, par rapport au montant général des dépôts, un chiffre énorme d'immobilisations. Les frais généraux avaient subi eux-mêmes une grosse progression. La grave période de crise de 1920 survenant, l'équilibre allait être rompu lourdement entre l'actif immédiatement disponible de la Banque et son passif exigible. »

D'après les déclarations du conseil d'administration à l'assemblée générale des actionnaires, le 25 juillet 1921, les causes essentielles de la situation critique de la Banque auraient été, d'une part, la crise mondiale qui, par l'énorme baisse des prix, a compromis la solvabilité d'une foule d'industriels et de commerçants et, d'autre part, son isolement :

La crise de baisse qui, sans profiter efficacement au consommateur, a paralysé le commerce et fait tant de ruines, a été particulièrement intense sur les marchandises faisant l'objet du trafic entre l'Europe et l'Extrême-Orient ; ses conséquences ont été aggravées par la dépréciation presque simultanée de l'argent métal qui a restreint de moitié ou des deux tiers le pouvoir d'achat des Asiatiques. La conséquence, c'est que des cargaisons payées des dizaines de millions de francs chacune, sont restées en souffrance par suite de la défaillance de l'acheteur ou du refus de prendre livraison. Les procès s'éternisent et, en attendant, ce sont les banques qui restent à découvert pour les fonds avancés par elles sur les

traites documentaires. Cette situation n'est pas spéciale à la B. I. C. ; elle atteint également les autres banques et grandes maisons de commerce travaillant en Extrême-Orient, mais plus jeune, disposant de moindres réserves, ayant exagéré peut-être la solidarité avec ses clients, la B. I. C. s'est trouvée isolée. Cet isolement tient aux conditions dans lesquelles elle a été fondée sur l'initiative du Gouvernement chinois et avec son concours pécuniaire en 1913. En face du puissant consortium anglo-franco-germano-américain constitué pour monopoliser non seulement les emprunts administratifs et politiques, mais aussi les emprunts industriels, le gouvernement chinois, résolu à ne pas subir de tutelle financière s'ingérant dans ses affaires intérieures, a provoqué la constitution d'une banque industrielle de Chine dont le programme était une collaboration sur le pied de la complète égalité entre Français et Chinois en vue de faciliter l'évolution industrielle de la Chine, pays de 400 millions d'habitants, intelligents, laborieux, scrupuleusement honnêtes, auquel le puissant outillage de l'industrie moderne, chemins de fer, ports, tramways, distribution d'électricité, usines métallurgiques, etc, devenait indispensable.

Ce programme a obtenu la faveur du public européen et asiatique, et la Banque a d'abord prospéré, grâce à l'appui constant que lui a prêté le gouvernement chinois ; elle est devenue un instrument efficace pour l'expansion française en Extrême-Orient, et a rendu des services indiscutables à la colonie française d'Indo-Chine en même temps qu'elle resserrait les liens d'amitié franco-chinoise. Mais, en raison même de son origine, la B. I. C. créée sans l'appui des grands établissements de crédit, s'est trouvée isolée. Aux prises, à la fin de l'année 1920, avec la formidable tourmente qui secouait le monde commercial et financier, ébranlée dans son crédit par les bruits défavorables mis en circulation, privée brusquement des crédits consentis par d'autres banques, elle avait à satisfaire de grosses demandes de retraits de fonds, tandis qu'elle ne pouvait réaliser les avances accordées à sa clientèle. Elle s'est trouvée devant des difficultés de trésorerie grandissantes auxquelles elle n'a pas pu faire face par ses propres forces.

M. Jeanneney commente ainsi les causes invoquées par le Conseil d'administration pour expliquer la situation critique de la Banque : « N'attribuer qu'à des « difficultés grandissantes de trésorerie » la situation où la Banque se trouvait dès ce moment, paraît aujourd'hui impossible. Son ébranlement était d'ordre beaucoup plus profond. La crise mondiale ne suffit point à l'expliquer : autrement, que d'autres établissements auraient dû, depuis trois ans, subir le sort de la Banque Industrielle ! Au vrai, la B. I. C. a été victime de la gestion aventureuse qui lui a été donnée. »

Quoi qu'il en soit et quelles que puissent être les divergences d'appréciation sur les causes qui entraînèrent l'effondrement, un fait brutal s'imposait à l'attention de tous : la B. I. C., banque française privilégiée de l'Etat chinois, suspendait ses paiements, fermait ses guichets aux centaines de milliers de déposants de

France et de Chine qui lui avaient fait confiance et pour lesquels la déconfiture de la banque était la ruine.

L'émotion fut grande dans les milieux politiques et dans les milieux d'affaires. C'est qu'il ne s'agissait pas seulement du krach d'un établissement privé ordinaire, victime des conditions économiques ou d'une mauvaise gestion. La B. I. C. n'avait pas pu jouer, auprès du gouvernement chinois, un rôle politique et économique aussi important sans que son crédit ne soit considéré, par l'opinion publique de la Chine, comme étant un peu celui de la France.

Cette confusion du crédit de la B. I. C. avec celui du pays dont le drapeau flottait sur les agences de la banque, il ne suffisait pas, — pour que la responsabilité de l'Etat ne soit engagée d'aucune manière —, que, juridiquement, elle ne put pas se produire. Il fallait encore que nulle personne qualifiée par ses fonctions ne se laissât entraîner à engager la parole de la France par des déclarations officielles affirmant cette confusion, proclamant que le gouvernement soutiendrait, le cas échéant, les banques françaises, en accomplissant un devoir de solidarité nationale.

Or, la simple lecture des télégrammes envoyés par différents services des Affaires étrangères, sous le couvert de la signature du ministre, les interventions répétées de nos consuls auprès des populations d'Extrême-Orient, démontrent à l'évidence que l'intérêt français était engagé par les actes des représentants de la France

« Certes, écrit M. Jeanneney, le Parlement peut seul, en droit, contracter des engagements au nom de la France. Ceux qui ont été pris, sans son autorisation explicite et même sans son aveu implicite, ne le lient pas. Mais, outre que la limite des pouvoirs que les fonctionnaires de l'Etat tiennent tacitement de lui, n'est point toujours aisée à fixer, c'est du point de vue moral que le cas présent doit surtout être envisagé ».

La parole de la France était, moralement, engagée. Ne pas la tenir, c'était porter un coup grave à l'influence et au prestige de notre pays en Extrême-Orient. On parla vite, dans ces conditions, de la nécessité de l'intervention de l'Etat. Il semblait nettement que la France ne pouvait pas rester indifférente aux répercussions de la défaillance d'un établissement français dont elle avait pu être considérée comme la caution et qui, dans un pays de 400 millions d'âmes, avait été un agent actif du développement de son influence et de son prestige.

CHAPITRE II

L'INTERVENTION DE L'ÉTAT

Commencées vers la fin de 1920, les interventions devaient se poursuivre pendant toute l'année 1921. Dès le début, elles eurent le caractère d'une initiative gouvernementale ayant pour objet, par la mise en œuvre de l'influence légitime qui s'attache à la fonction d'intérêt général du gouvernement, de recommander, d'abord à la Banque de France, puis aux grands établissements de crédit, de faciliter dans toute la mesure possible le redressement d'une banque dont l'effondrement porterait gravement atteinte au crédit du pays et, par répercussion, étant donné la solidarité étroite qui unit les activités économiques, à l'intérêt général du pays tout entier.

Le gouvernement avait cru que son intervention serait d'ordre purement moral ; le jeu des intérêts lui a donné, bon gré mal gré, un caractère effectif ; l'expérience a démontré, en effet, que le concours privé sollicité en faveur de la B. I. C. n'a pas voulu se produire sans être accompagné, soutenu, aidé et complété par un concours officiel. Quand l'Etat, même par l'intermédiaire de son institut d'émission, recommande à des banques privées de sauver, au nom de l'intérêt national, l'une d'entre elles, sa recommandation implique l'engagement de faire de son côté tout ce qui est légalement possible pour venir en aide à la banque défaillante.

Comment pourrait-on espérer, au surplus, que des banques, représentant des intérêts particuliers, interviendront pour sauver l'une d'entre elles, quand l'Etat, — dont la fonction primordiale est précisément de défendre, partout où il est engagé, l'intérêt général, — se contenterait de recommander, sans la pratiquer lui-même, une intervention dont, par hypothèse, il doit être, avant ceux qui y prendront part, le principal bénéficiaire.

Mais, au vrai, n'oublions pas que de telles interventions privées, consenties librement, sont nécessairement inspirées en dernière analyse, par des intérêts particuliers, même s'il s'agit de préserver

une œuvre d'intérêt général. Et alors, il y aura lieu de se demander dans quelle mesure l'Etat devra répondre à l'appel qui lui est adressé, dans l'intérêt de l'œuvre commune, par ceux qui, à sa demande, lui ont apporté un concours.

Le 24 janvier 1921, le gouvernement affirmait l'intérêt national d'empêcher la chute de la B. I. C. et demandait à la Banque de France de continuer et d'étendre son concours en aidant énergiquement le groupe des banques intervenantes. Une telle invitation adressée à notre institut d'émission, dont les chefs responsables sont nommés par le gouvernement, dépassait le cadre et la portée d'une simple recommandation. Le gouvernement se portait caution de l'œuvre de restauration entreprise; si elle échouait entre les mains auxquelles elle était confiée, le gouvernement prendrait la suite pour la mener à bonne fin.

Qu'il nous soit permis d'évoquer ici, avec toute la discrétion nécessaire, les attaques injustes dont fut l'objet le plus haut magistrat de la République, afin de nous permettre d'esquisser la réponse qu'elles méritent. Des hommes politiques, des journalistes faisaient grief au Président de la République d'être intervenu dans une affaire où l'Etat avait virtuellement engagé sa responsabilité. Le chef de l'Etat aurait dû, disait-on, se tenir à l'écart, ne prendre aucune attitude personnelle sur une question dont la solution appartenait exclusivement au gouvernement responsable, ou, au moins, limiter son intervention constitutionnelle de conseiller aux délibérations en conseil des ministres.

Nous répondrons très simplement à ces attaques en disant que le Président de la République a le droit et le devoir d'user de l'autorité morale qu'il tient de sa fonction pour intervenir personnellement, sous une forme à déterminer, en plein accord avec le gouvernement, chaque fois qu'une question d'intérêt national est en jeu. Et nous rappellerons qu'en 1914, à la veille de la guerre, le Président de la République a pris l'initiative, d'accord avec le gouvernement responsable, d'écrire une lettre personnelle au roi d'Angleterre, naturellement dépourvue de tout contreseing ministériel, qui restera dans l'Histoire comme le témoignage suprême de la volonté ardente de la France d'éviter un conflit.

Toutes proportions gardées, l'intervention présidentielle de 1921 est du même ordre que celle de 1914 : quand il s'agit de l'intérêt national, aucune force politique ne doit rester inactive. Et nous ne voyons pas pourquoi, dans ces conditions, le Président de la République, d'accord avec le Président du Conseil, ne devrait

pas avoir recours à toutes les initiatives concertées, susceptibles de renforcer l'action politique du gouvernement.

SECTION I. — Le consortium de sauvetage.

Il était rapidement formé à l'appel adressé, le 9 janvier 1921, par le gouverneur de la Banque de France à la Banque de Paris et des Pays-Bas, par le groupement de 12 banques. Au début de l'intervention, le président de la B. I. C. déclarait que la situation de la banque ne lui paraissait pas absolument compromise, en dépit des graves difficultés traversées par la société maritime du Pacifique, dans laquelle elle avait des intérêts considérables, mais que le retrait des facilités de trésorerie accordées par les banques anglaises constituait la gêne grave du moment.

Le 20 janvier, une première avance était faite à 1 mois, en même temps que le gouvernement français consentait à remettre en dépôt £150.000 retirés de la succursale de Londres de la B. I. C. Le gouvernement de l'Indo-Chine intervenait le 27 janvier, en avançant 20 millions — solde créditeur d'un compte spécial de change institué en vertu et pour l'exécution d'une convention consécutive à l'établissement du cours forcé — englobés dans l'avance précédente. L'avance totale en francs, reportée au 7 mai 1921, représentait 44.172.000 francs, consentie par le gouvernement de l'Indo-Chine (20.000.000), la Banque de Paris et des Pays-Bas, chef du consortium (11.937.000), la Banque de l'Indo-Chine (6.155.000), la Banque française pour le commerce (3.040.000), le Crédit mobilier français (1.014.000), la Banque française et italienne pour l'Amérique du Sud (1.013.000), la Banca commerciale italiana (1.013.000). Une deuxième avance atteignait, le 10 février, la somme de 89 millions consentie par le gouvernement général de l'Indo-Chine (10.000.000), la Banque de Paris (10.000.000), la Banque de l'Indo-Chine (10.000.000), la Banque française pour le commerce (5.000.000), la Banque française et italienne pour l'Amérique du Sud (5.000.000), la Banca commerciale italiana (5.000.000), MM. de Rothschild frères (7.000.000) la Bankers Trust Company (15.000.000), la Société Générale (10.000.000), la Banque nationale de Crédit (5.000.000), le Crédit Foncier d'Algérie et de Tunisie (5.000.000) la Banque de la Seine (2.000.000). Une somme de 2.892.000 francs ayant été remboursée, l'avance était ramenée à 86.107.500 francs. La Société Générale consentit une nouvelle avance de 18 millions. Le gouverneur de la Banque de France, par lettre du 18 février 1921, décida d'accorder des facilités

d'escompte pour une somme de 75 millions de traites revêtues de trois signatures et émises en mobilisation de créances commerciales de la B. I. C. sur divers débiteurs. D'autre part, la Banque de Paris et des Pays-Bas consentait de nouvelles avances à concurrence de 9.400.000 francs.

Au 25 avril 1921, le total de l'avance faite à la B. I. C. s'élevait à 243.823.000 francs. Elle semble avoir permis de faire face aux opérations suivantes : Retraits de correspondants de la B. I. C. et remboursement de ses découverts chez eux : 18.000.000 de fr. : Frais généraux, 4 mois : 1.500.000 fr. — En caisse pour les besoins courants : 1.500.000. fr. — *Siège Paris* : Retraits clients : 15.000.000 de fr. — Nouveaux débours pour comptes débiteurs : 34.000.000 de fr. — *Agence France-Anvers* : Retraits : 25.000.000 de fr. — *Agence Londres et New-York* : Retraits et remboursements : 29.000.000 de fr. — *Agences Extrême-Orient* : Shanghai : 60.000.000 de fr. — Saïgon : 32.000.000 de fr. — Haïphong : 13.000.000 de fr. — Pékin : 11.000.000 de fr. — Divers : 4.000.000 de fr.

Les gages spéciaux garantissant la première avance comprenaient : a) des Promissory notes et des bons-or du Trésor chinois portant intérêts à 7 %. b) 1.000 actions « Banque hollando-américaine » ; 3.000 actions « Société financière des caoutchoucs » ; 4.883 actions « Rente foncière » ; 8.800 actions privées « Union de fabriques d'engrais de produits chimiques et de superphosphates » ; 7.000 actions « Société franco-polonaise des pétroles » ; 10.000 actions « Compagnie occidentale de Madagascar », tous titres prélevés sur le portefeuille de la B. I. C. L'ensemble de ces gages était estimé à 61 millions dont l'État profitait pour les : £ 150.000 laissées en dépôt à Londres.

Le consortium recevait, en garantie de la deuxième avance, de nouveaux gages, estimés 84.537.000 francs et comprenant : a) nantissement d'autres titres du portefeuille de la B. I. C. ; b) gages immobiliers : d'une part, des hypothèques sur un grand nombre d'immeubles d'Europe ; d'autre part, était constituée à Paris, le 1^{er} avril 1921, La Société immobilière d'Extrême-Orient, société anonyme au capital de 30.500.000 francs, divisé en 6.100 actions de 5.000 francs chacune. A cette société, la B. I. C. apportait « l'ensemble des droits de propriété et droits réels ou personnels lui appartenant sur tous ses immeubles sis en Chine, au Japon, à Hong-Kong, en Indo-Chine française, au Tonkin, en Indo-Chine anglaise ». En échange de ces apports, la B. I. C. recevait 6.000 actions de 5.000 francs entièrement libérées. Les 100 actions restantes ont été souscrites en numéraire par douze personnes. Cette Société

constituée manifestement par les banques intervenantes, semble avoir eu pour seul objet de leur donner en gage le surplus de l'actif immobilier de la B. I. C., en vertu d'engagements pris lors de la conclusion des contrats d'avance : elle paraît avoir disposé déjà d'un certain nombre d'immeubles (Procès-verbal du Conseil d'administration de la B. I. C. du 11 août 1921).

Les avances consenties par le consortium étaient utilisables au fur et à mesure des besoins justifiés de la B. I. C. et fournies au prorata par chaque participant, qui devait être avisé des prélèvements quatre jours au moins à l'avance. Les sommes portaient intérêt au taux pratiqué par la Banque de France, soit 6 ½ %. Les remboursements devaient être effectués au fur et à mesure de la réalisation de l'actif et répartis entre les banques intervenantes proportionnellement à leurs avances. Celles-ci étaient consenties pour un an et deviendraient exigibles au cas où les directives du comité ne seraient pas suivies. Un comité spécial géré par des délégués du consortium, devait être constitué immédiatement par délégation expresse du Conseil d'administration et exercer les pouvoirs les plus étendus, en décidant souverainement des questions relatives au personnel, à la liquidation des engagements en cours, aux tractations concernant de nouvelles affaires, à l'appel des quarts restant à verser sur les actions. Le Président de la B. I. C. mit ses pouvoirs et ceux de son conseil, par lettre du 26 janvier 1921, à la disposition du consortium ; celui-ci désignait aussitôt un comité spécial pour « continuer les études et surveiller la situation de la B. I. C. »

Devant l'insuffisance du concours prêté par le consortium et le refus de celui-ci de consentir des avances nouvelles, — la situation de la B. I. C. devenant, d'autre part, de plus en plus critique, — on se tourna du côté de l'Etat qui s'était déjà efforcé de venir en aide à la banque, soit en différant le règlement d'un chèque de 11 millions tiré sur elle, soit en laissant à la succursale de Yokohama quelques centaines de mille yens appartenant au Trésor. Plusieurs combinaisons comportant une aide plus ou moins directe furent successivement envisagées.

SECTION II. — Les projets d'intervention.

1. *Avance du gouvernement français au gouvernement chinois.* —

La B. I. C. devait remettre au gouvernement français les bons du Trésor chinois qu'elle détenait pour une somme de £ 2 ½ million en nantissement d'une avance de 100 millions de francs en bons

du Trésor français que le gouvernement français prêterait à la Chine, à charge par elle de rétrocéder l'avance à la B. I. C. Les bons du Trésor français seraient remis à la Banque de France qui les escompterait et les porterait au crédit d'un compte analogue à ceux qui existent dans cet établissement au profit de certains gouvernements alliés, par exemple au profit de la Roumanie.

De nombreuses objections furent élevées par le Ministère des Finances. Une semblable avance ne saurait être accordée qu'à la condition d'être demandée par le gouvernement chinois lui-même, d'être autorisé par le Parlement et enfin d'être constaté par la remise d'une obligation du Trésor Chinois d'un montant égal et portant intérêts. D'ailleurs, le Ministère des Affaires étrangères renonça à cette combinaison par suite de l'impossibilité d'obtenir d'un représentant qualifié du gouvernement chinois une signature valable. Aux objections soulevées par le Ministre des Finances, relatives, d'une part, à l'autorité qualifiée pour consentir des avances à des gouvernements étrangers et, d'autre part, aux engagements pris par le gouvernement français lors de la formation du consortium chinois de 1920, le Ministre des Affaires étrangères répondait le 26 mai 1921 : « Les avances faites aux gouvernements étrangers l'ont toujours été par accord entre nos deux départements, le Parlement étant dûment renseigné le moment venu. En effet, dans la plupart des cas, les avances sont urgentes, tandis que les formalités de l'approbation parlementaire ou même les discussions officieuses avec les Présidents des Commissions financières, prennent toujours du temps. C'est ainsi qu'en décembre dernier des avances ont été consenties à la Roumanie jusqu'à concurrence de 100 millions contre des fournitures de céréales, et que tout récemment a été promise à la Pologne une avance de 400 millions... « L'opération d'avances au gouvernement chinois est-elle compatible avec les engagements pris par le gouvernement français au cours de la formation du consortium chinois ? Je crois pouvoir vous rassurer. En effet, lors de la discussion des conditions de formation du nouveau consortium chinois, il a été formellement admis qu'aucun monopole ne serait constitué au profit dudit consortium et que celui-ci ne pourrait exiger plus que l'appui des représentants alliés pour les affaires dans lesquelles il se porterait demandeur. La liberté du gouvernement français ainsi que des établissements ne faisant pas partie du consortium se trouve donc réservée. »

La combinaison d'avance était appuyée par le consortium qui insistait à la fois sur l'urgence d'une solution et sur la volonté certaine du gouvernement chinois de faire tout ce qui serait en

son pouvoir pour sauver et consolider un établissement de crédit qui avait pris en Chine un caractère quasi officiel.

2. *Garantie donnée par le gouvernement français à l'escompte par la Banque de France de bons du Trésor chinois.* — Cette combinaison fut élaborée et présentée le 1^{er} juin 1921 par le Ministère des Affaires étrangères qui proposait que le gouvernement français donnât sa garantie (sous forme de bons du Trésor) à l'escompte par la Banque de France de bons du Trésor chinois à l'échéance de 1931. Ces bons, d'un montant nominal de £ 2 ½ millions seraient acceptés par la Banque de France à la parité monétaire, soit 72.5 millions de francs.

L'Administration des finances, à laquelle ce projet était soumis, présenta des objections : a) Les statuts de la Banque de France s'opposent à l'escompte de papier non commercial à l'échéance de 1931, quelle que soit la qualité des signataires ou des endosseurs, ce qui rend inopérante l'interposition éventuelle de tout autre établissement. b) La valeur des bons du Trésor chinois paraît au moins contestable, puisque les détenteurs de ces bons n'ont réussi à les négocier ni en France ni à l'étranger. c) Il est sans exemple que le gouvernement français ait consenti, même sous forme de garantie, une subvention à une société privée sans l'assentiment du Parlement.

Sollicitée de mettre sur pied une combinaison viable, la Direction du mouvement général des fonds — chargée de suivre l'affaire — répondait que, quel que soit le mécanisme envisagé en vue de réaliser l'opération, celle-ci se résoudrait toujours, en dernière analyse, en une avance du Trésor à un établissement privé avec, pour seule garantie, un dépôt de valeurs à long terme, de réalisation actuellement impossible et portant la signature d'un gouvernement précaire, toutes combinaisons analogues ne pouvant tendre qu'à en changer l'apparence sans en modifier la nature. L'attribution d'une pareille avance excéderait les pouvoirs qui appartiennent au ministre et que, seuls, les usages introduits en cette matière pour les nécessités de la défense nationale permettraient de se contenter de l'assentiment des commissions parlementaires. On ne pourrait, d'autre part, invoquer le précédent du contrat passé avec la Roumanie, dans lequel la garantie du Trésor a été donnée pour les besoins du ravitaillement et dans l'intérêt des porteurs de coupons roumains, à une opération commerciale devant se dénouer dans un délai de six mois.

En résumé, si le gouvernement croyait devoir, pour des raisons

politiques, empêcher la fermeture imminente des guichets de la B. I. C., il ne pourrait être procédé que par voie d'avance consentie directement par le Trésor et en plein accord avec le Parlement. Toute autre combinaison présenterait les mêmes inconvénients de fond sans apporter aucune garantie supplémentaire et aurait un caractère fictif. Au surplus, la Direction du mouvement général des fonds remarquait que, même au cas où la solution de l'avance directe par le Trésor serait adoptée, la situation de la B. I. C. demeurerait difficile, les renseignements contenus dans une note du consortium en date du 27 avril 1921 établissant que la B. I. C. se trouvait en présence d'exigibilités qui atteignaient 600 millions de francs et que d'après de nouveaux renseignements, émanés de la même source, à une date postérieure, le 1^{er} juin, « il résulte que le capital et les réserves de la banque peuvent être considérés comme perdus et que les exigibilités s'élèvent à 750 millions y compris les avances des banques intervenantes ».

A l'argumentation strictement juridique développée par le Ministère des Finances, le Ministère des Affaires étrangères opposait une argumentation basée sur le sens des réalités politiques et la nécessité de défendre, partout où il était engagé, le crédit et le prestige du pays..

La chute de la B. I. C. correspondrait à une énorme perte d'influence. Les personnalités compétentes, consultées, étaient unanimes sur ce point. Il ne fallait pas, d'autre part, oublier que le gouvernement chinois avait souscrit un tiers du capital social et que, de plus, il était entré en négociations avec les banques intéressées à supplanter la B. I. C. pour trouver une combinaison de nature à assurer l'avenir. Il y avait là une question de politique internationale, dont les ministres des Affaires étrangères et des Colonies signalaient toute l'importance, que l'on ne saurait exagérer. Au point de vue de la répercussion financière en France même, où des situations précaires préoccupaient justement le gouvernement, et où une atteinte à la confiance et au crédit telle que la liquidation d'une grande banque risquait d'avoir des conséquences redoutables, la question avait également un caractère politique qu'il serait dangereux de ne pas prendre en considération.

Il y avait ainsi, à côté de la responsabilité de donner un appui financier à la B. I. C. dans des conditions qui, techniquement, étaient inhabituelles et contestables, des responsabilités jugées beaucoup plus lourdes par de nombreuses personnes qualifiées. La responsabilité matérielle de faciliter l'escompte des Bons du

Trésor chinois était en effet très limitée et les risques faibles. On possédait £ 2 millions $\frac{1}{2}$ en Bons du Trésor d'un pays toujours solvable et qui, à travers les convulsions de profonds changements de régime, n'avait jamais cessé de payer ses dettes et ses coupons, dont il avait tout au plus différé momentanément et peu de temps le paiement en quelques occasions.

Le ministère des Affaires étrangères observait encore que la responsabilité n'était pas considérable, puisque les présidents des Commissions financières étaient prévenus et avaient paru disposés à admettre le projet du gouvernement ; les plus hautes personnalités étaient favorables ; les ministres des Affaires étrangères et des Colonies ainsi que le gouverneur général de l'Indo-Chine avaient marqué justement l'importance qu'ils attachaient au sauvetage de la B. I. C. La décision à prendre par le gouvernement était donc ainsi très préparée et justifiée. En ce qui concernait l'objection soulevée par l'administration des finances, d'après laquelle le gouvernement français n'avait jamais consenti de subvention à une société privée sans l'assentiment du Parlement, les Affaires étrangères répliquaient qu'il ne s'agissait pas d'une subvention, mais d'un escompte ou du moins d'une contre-partie à des Bons du Trésor d'un gouvernement étranger. En raison de l'importance des intérêts et de la faiblesse des risques, le gouvernement ne pouvait-il s'appuyer sur les usages introduits en cette matière pendant la guerre, qui ont permis de se contenter de l'assentiment des présidents des Commissions financières ?

La question posée était avant tout une question politique qui se résumait dans ces termes : pour éviter une liquidation grave, des répercussions de tout ordre, à l'étranger et en France, y avait-il lieu de faciliter directement l'escompte de bons d'une valeur de £ 2 $\frac{1}{2}$ millions, représentant 120 millions de francs, portant la signature d'un gouvernement solvable, pour une somme de 62 $\frac{1}{2}$ millions de francs, valeur au-dessous de laquelle ils ne pourraient jamais descendre ? Il apparut aux membres du gouvernement plus spécialement chargés de suivre l'affaire de la B. I. C., qu'une opération de ce genre ne pouvait être faite sans l'approbation du Parlement. Les difficultés soulevées dans certains milieux déterminèrent le gouvernement à ne pas tenter de la lui demander.

3. *Projet Loucheur.* — Une nouvelle combinaison fut élaborée par M. Loucheur, Ministre des Régions libérées, basée sur l'intervention de divers groupements industriels. Elle tendait à faire escompter par la Banque de France, à concurrence de 100 millions,

des traites sur la B. I. C. portant la signature d'un ou plusieurs administrateurs d'une Société industrielle. Une garantie collatérale serait constituée par des Bons du Trésor chinois d'un montant de £ 2 ½ millions.

Cette combinaison, exposée au conseil de cabinet du 3 juin 1921 et adoptée par lui dans son principe, suscitait, comme la précédente, des objections nombreuses. En effet, les statuts de la Banque de France s'opposent à l'escompte d'effets non créés pour faits de marchandises. De plus, ces effets auraient été à une échéance excédant trois mois. Certes, il est bien évident que la pratique des renouvellements successifs permet à la Banque, toutes les fois que cela est légitime et nécessaire, de prolonger au delà de la période ainsi définie les facilités qu'elle accorde au commerce et à l'industrie. Mais il semble néanmoins qu'on ne saurait en aucun cas envisager que cette prolongation put s'étendre sur plusieurs années. La Banque de France se trouverait donc disposer pour principal gage de l'avance consentie par elle, d'un effet public d'une échéance telle, qu'au cas où la B. I. C. ne serait pas en état de faire face elle-même à ses engagements, il ne pourrait être réalisé, avant l'expiration d'une période de dix ans.

La Direction du mouvement général des fonds exprimait l'avis que la valeur même de ces bons ne laissait pas d'être sujette à caution. Il est vrai que la Banque de France était couverte par ailleurs du fait de la signature des tireurs dont la solvabilité ne saurait faire aucun doute. Mais ne pouvait-on pas s'étonner précisément qu'à un moment où des établissements bancaires avaient refusé de continuer leur assistance à la B. I. C. en raison de l'inutilité flagrante des efforts faits jusqu'à ce jour et des doutes qu'ils avaient pu concevoir sur la viabilité de l'affaire, un groupement se soit trouvé qui, sans relation apparente avec la banque secourue, consente néanmoins en sa faveur des sacrifices importants ? Il semblait au Ministère des Finances qu'on serait en droit, par suite, et avant de soumettre à l'examen du gouverneur de la Banque de France la combinaison proposée, de réclamer des intéressés toutes explications utiles au sujet des accords qui pouvaient exister par ailleurs et constituer vraisemblablement la contre-partie de leur intervention. La Direction du mouvement général des fonds ajoutait que, quand bien même il résulterait des explications données que rien ne s'opposerait de ce fait à la réalisation de l'opération envisagée, les objections tirées de son caractère antistatutaire n'en garderaient pas moins toute leur valeur et seraient suffisantes pour que le Ministre des Finances ne puisse lui donner un assen-

timent implicite en intervenant à ce propos auprès du gouverneur de la Banque de France.

Le projet Loucheur n'étant pas retenu, une autre solution était examinée par le Gouvernement le 10 juin : elle consistait à demander au Parlement les crédits nécessaires en vue d'une avance directe à la B. I. C. Le 15 juin, un inspecteur des finances était chargé de présenter un rapport sur la situation de la B. I. C., le consortium se déclarant prêt à accepter le contrôle que cette mission impliquait. Le 22 juillet, le rapport était déposé. D'après ses conclusions, la B. I. C. avait besoin au minimum de 300 millions pour pouvoir reprendre ses opérations et les continuer dans des conditions satisfaisantes. D'autre part, les conclusions critiquaient les opérations réalisées avec les fonds avancés par le consortium.

SECTION III. — Le projet d'emprunt chinois.

Au reste, la somme à provenir de l'une des opérations précédentes apparaissait très insuffisante pour combler le déficit, de la B. I. C. ; c'est alors que vint l'idée d'une combinaison plus large. Il s'agissait d'émettre sur le marché français un emprunt chinois, dont le produit aurait été, au moins partiellement, et sous une forme à déterminer, mis à la disposition de la B. I. C.

Des négociations étaient engagées à Pékin, entre la direction de la Banque et le gouvernement chinois. Elles suscitaient, de la part de nombreux représentants qualifiés de l'opinion chinoise, les plus vives protestations. A la fin de juin, les négociations n'avaient pas encore abouti à un résultat pratique.

D'autre part, la situation de la B. I. C. devenait de jour en jour plus difficile. Dans l'impossibilité d'obtenir du consortium de nouvelles avances pour lesquelles la B. I. C. n'avait plus de nouveaux gages à offrir et en présence de l'ébranlement de son crédit risquant de paralyser la marche des affaires par l'éventualité d'un retrait considérable de dépôts auquel sa trésorerie n'aurait pu faire face, elle dut demander le règlement transactionnel (30 juin) qui lui fut accordé par le Tribunal de commerce de la Seine, le 26 juillet 1921. Depuis cette date, la B. I. C. fonctionne dans les conditions de la loi du 2 juillet 1919.

Le projet d'emprunt chinois n'était pas abandonné et continua, pendant les mois suivants, à faire l'objet de nouveaux plans basés sur son émission éventuelle. Le 29 juillet, le Ministre des Finances avait rappelé au Président du conseil que le gouvernement devait conserver sa liberté et ne pas prendre d'engagement

au sujet de l'emprunt chinois, celui-ci devant passer après ceux des sinistrés. Le 8 août, l'accord était fait entre les Départements des Finances et des Affaires étrangères sur la nécessité de tenir le gouvernement en dehors des tractations en cours sur l'emprunt, entre la B. I. C. et le gouvernement chinois. Le 12 août, le président du conseil déclarait que c'est au conseil des Ministres qu'il appartient de statuer sur l'ordre des émissions à réaliser sur le marché financier.

La colonie chinoise de Paris, réunie le 30 juin, exprimait le vœu que « soit rejeté tout projet d'emprunt qui pourrait être contracté contrairement à la volonté du peuple chinois et d'une façon inconstitutionnelle, protestant contre les buts obscurs poursuivis par quelques individualités chinoises qui négocient, contrairement aux règles de la procédure constitutionnelle nationale de la Chine ». Le 24 août, une nouvelle protestation chinoise, signée par un grand nombre de membres du Parlement dont le président du Sénat, se produisait contre le projet d'emprunt.

Le consortium formulait, le 3 octobre, les conditions auxquelles il consentirait à se charger de l'émission de l'emprunt : publication d'un communiqué officiel, appui du gouvernement, action du gouvernement pour aplanir les difficultés d'ordre international qui pourraient se présenter, pression du Ministre des Finances sur les banques pour qu'elles prêtent leur concours, concours ou au moins neutralité de la banque de l'Indo-Chine, concours de la Banque de France. Le Ministre des Finances n'acceptait pas ces conditions ; sur sa demande, le conseil des Ministres examinait, le 5 octobre 1921, la question de la B. I. C.

Il décida d'autoriser, en principe, l'émission sur le marché de Paris d'un emprunt chinois dont le montant pourrait osciller entre 300 et 500 millions de francs, à la condition que cet emprunt soit muni des garanties nécessaires et qu'il servirait à désintéresser les créanciers de la B. I. C. en Extrême-Orient et au paiement de certaines commandes du gouvernement chinois à l'industrie française. La décision prise en conseil des Ministres présentait une réelle importance au triple point de vue politique, économique et financier.

Au point de vue politique, l'emprunt devait permettre, en rétablissant notre situation en Chine par la garantie de nos droits particuliers et cela en dépit du temps perdu et des circonstances différentes, de contribuer puissamment à affermir la position de la politique française à la conférence de Washington où devaient être évoqués et débattus les intérêts des grandes puissances en Extrême-Orient.

Au point de vue économique, le marché chinois, notamment au point de vue métallurgique, pour la construction de chemins de fer, offrait à l'industrie française, que la guerre avait laissée un peu désarmée, un intérêt des plus sérieux.

Enfin, au point de vue financier, l'emprunt était à la base de la combinaison présentée le 27 septembre par le consortium en vue de la réorganisation de la B. I. C. envisagée dans les conditions suivantes : le gouvernement chinois serait débité sans terme et sans intérêts de toutes les pertes antérieures à la réorganisation ; on procéderait à une augmentation de capital de 100 millions ; les bénéfices (bénéfices fictifs, puisque les pertes, au lieu d'être portées au compte profits et pertes, seraient passées au débit du gouvernement chinois) serviraient à la distribution d'un dividende de priorité aux actions nouvelles, le solde étant affecté pour les $\frac{3}{4}$ à l'amortissement du débit du gouvernement chinois et pour $\frac{1}{4}$ aux anciens actionnaires.

Cette combinaison donnait lieu aux plus sérieuses critiques de l'administration des finances qui avait précédemment indiqué, le 7 juillet, au sujet de l'emprunt chinois, les points que le gouvernement aurait à examiner : contre-partie demandée par le gouvernement chinois ; gage de l'emprunt ; opportunité de l'émission au moment où les sinistrés rencontrent des difficultés pour mobiliser leurs titres d'annuité ; conciliation de l'opération envisagée avec les engagements pris lors de la conclusion du consortium.

Mais, à la vérité, c'était beaucoup moins contre telle ou telle modalité d'un projet de réorganisation basée sur l'émission en France d'un emprunt chinois que contre le principe même d'une telle émission que furent élevées des objections très vives. L'émission, sur le marché national, d'un emprunt pour le compte d'un Etat étranger, est une opération financière qui, déjà en période normale, pose des questions délicates. Sinon en droit, du moins en fait, c'est le gouvernement qui, par l'autorisation ou le refus d'admission à la cote, rend possible ou impossible le succès d'un tel emprunt. C'est là une garantie que l'expérience du passé a démontrée trop souvent illusoire ! Peut-être y aurait-il intérêt à la renforcer, soit dans le sens même où elle s'exerce en lui donnant un caractère juridique par sa transformation en droit de veto formel du pouvoir exécutif, soit même en décidant que les émissions d'emprunts d'Etat étranger devront être soumises à l'autorisation législative.

Examinons seulement l'opportunité de l'emprunt chinois. Elle apparaissait et apparaîtrait encore aujourd'hui très contestable ;

non pas qu'il soit dans notre pensée de dire que l'emprunt ne pouvait pas jouer un rôle utile, peut-être nécessaire, dans la réalisation de tel ou tel projet de renflouement de la B. I. C. Mais la vraie question se posait ainsi : dans l'état du marché financier français et en jetant un simple coup d'œil sur les régions dévastées par la guerre pour la restauration desquelles, en face de la carence allemande, l'appel au crédit est l'unique moyen d'action, devant nécessiter, pendant une longue période de 5, de 10, peut-être de 20 ans, la convergence de toutes les ressources de l'épargne française, était-il conforme à l'intérêt général du pays au nom duquel, en dernière analyse, pourra se justifier l'intervention de l'Etat, de distraire du bas de laine français un demi-milliard rendu indisponible pour l'œuvre urgente du rétablissement de l'activité économique sur tout le territoire national ?

Sans doute, c'était un établissement français qui aurait bénéficié d'une fraction du produit de l'emprunt ; c'était pour le maintien de l'influence française en Extrême-Orient que l'on avait pensé à une opération de crédit de cette nature. On pouvait dire que l'intérêt général du pays commandait la sauvegarde de son prestige partout où avait pu l'engager une maison française dans des conditions qui laissaient croire que la France était derrière elle pour la soutenir et pour l'aider. Sans parler de classement entre différents intérêts généraux qui, par définition, sont sur le même plan, remarquons que les événements peuvent conduire à les subordonner les uns aux autres pour permettre leur réalisation successive.

Au surplus, et bien que les Affaires étrangères aient télégraphié, dès le 7 octobre, au ministre de France à Pékin pour lui confirmer que le gouvernement français acceptait le principe d'un emprunt chinois et que la Banque de Paris restait à la tête du consortium, les négociations avec le gouvernement chinois sur la question de l'emprunt devenaient de plus en plus difficiles (télégramme Maugras du 9 octobre 1921). Le 17 octobre, devant la carence du gouvernement chinois, la Banque de Paris abandonnait le projet de réorganisation de la B. I. C.

Notons qu'aucun emprunt d'Etat étranger n'a été émis depuis la guerre sur le marché français et que les négociations engagées récemment par la Roumanie auprès du gouvernement français n'ont encore abouti à aucun résultat.

Cependant, vers fin septembre 1921, sur la suggestion des deux délégués financiers envoyés en France par le gouvernement chinois pour étudier les conditions d'un relèvement de la B. I. C.,

une autre combinaison avait commencé à prendre corps : l'utilisation des annuités encore dues par le gouvernement chinois sur l'indemnité dite « des Boxers », d'après un accord à intervenir et sauf à en réserver une part à la création et à l'entretien d'œuvres franco-chinoises.

SECTION IV. — L'indemnité des Boxers.

Le 4 avril 1921, le ministre de Chine demandait que la France renonçât à sa part dans l'indemnité de 1901. Le 11 août, le Ministre des Finances observait que l'abandon de notre créance semblait peu justifiée et qu'il devrait, en tout cas, être autorisé par le Parlement. Le 23 août, le président du conseil faisait connaître qu'il partageait la manière de voir du Ministre des Finances. Le 30 octobre, le Ministre des Régions libérées remettait au Ministre des Finances un nouveau plan de réorganisation de la B. I. C., basé sur l'emploi de l'indemnité de 1901, d'après lequel le gouvernement français renoncerait à cette indemnité, les annuités encore dues par la Chine devant servir à gager un emprunt en \$ émis en Amérique et dont le gouvernement chinois recevrait une part. Le Département des Finances objecta que ce plan de réorganisation comportait, parmi d'autres inconvénients, celui de faire prendre au Trésor une participation dans la B. I. C., clause inacceptable. Les pourparlers commencés à Paris et continués à Pékin aboutirent à un accord de principe sur l'affectation au renflouement de la B. I. C. du solde de l'indemnité, sous réserve des autorisations législatives nécessaires.

Il convient d'examiner l'origine, l'importance, les garanties de l'indemnité des Boxers, la suspension du payement des annuités en 1917, l'affectation législative donnée à la part française, les déchéances de dettes prononcées par les traités de paix, les remises accordées avec certaines modalités par différentes puissances, l'intérêt politique qui pouvait conduire la France à ne pas demander à la Chine, son alliée dans la guerre, la reprise du service des annuités, enfin le projet de loi voté par les Chambres françaises permettant d'envisager le rétablissement de la B. I. C. par l'utilisation du solde de l'indemnité.

Origine de l'indemnité. — A la suite des événements consécutifs à l'insurrection des Boxers, en 1900, une expédition militaire internationale fut décidée pour délivrer les légations de Pékin assiégées. Les puissances qui avaient pris part à l'expédition

réclamèrent le remboursement des dommages subis par leurs nationaux et les frais de l'expédition. La Chine s'engagea à effectuer ce remboursement par un édit impérial du 29 mai 1901.

Importance de l'indemnité. — Le protocole du 7 septembre 1901 fixait le total des indemnités à la somme de 450 millions de haïkouan taëls. Cette dette était stipulée en or, calculée aux cours du haïkouan taël, par rapport à la monnaie d'or de chaque pays, un taël valant 3.75 francs-or, 0.742 \$ or, etc... La part de chaque puissance était, en pourcentage, de 28,971 pour la Russie ; 20,015 pour l'Allemagne ; 15,750 pour la France ; 11,249 pour la Grande-Bretagne ; 7,731 pour le Japon ; 7,739 pour les Etats-Unis ; 5,914 pour l'Italie ; 0,889 pour l'Autriche-Hongrie et 1,742 pour les autres puissances. L'indemnité était productive d'intérêts à 4 % l'an et le capital devait être remboursé en trente-neuf années. Le protocole du 7 septembre 1901 précisait les conditions dans lesquelles s'effectuait, à Shanghai, le service de la dette. Une commission de banquiers, comprenant un délégué de chaque puissance intéressée, était chargée de recevoir des autorités chinoises et de répartir entre les ayant droit les intérêts et les amortissements.

Garanties affectées au paiement de l'indemnité. Elles comprennent : 1° le reliquat des revenus de la douane maritime après le service des emprunts antérieurs gagés sur ces revenus ; 2° les revenus des douanes indigènes, administrées dans les différents ports ouverts par la douane maritime ; 3° l'ensemble des revenus de gabelle, déduction faite de la fraction affectée à des emprunts étrangers antérieurs à 1901.

L'indemnité des Boxers est ainsi pourvue d'un gage de premier rang sur les douanes indigènes, de deuxième rang sur les revenus de la gabelle, de quatrième rang sur les douanes maritimes. Cette indemnité a toujours été payée régulièrement aux Etats créanciers. Les différents gages représentent d'ailleurs une valeur productive très supérieure aux annuités nécessaires. C'est ainsi que les recettes des douanes maritimes, dont le contrôle est assuré par une administration internationale, sont en augmentation sensible d'année en année, indice certain du progrès du développement économique et garantie de solidité du gage de l'indemnité. Elles ont progressé de 36.179.825 taëls en 1911 à 49.819.885 taëls en 1920, devant assurer le service de l'emprunt franco-russe de 1895, de deux emprunts anglo-allemands de 1898 et de l'indemnité des Boxers réduite à 12.900.000 taëls, soit un total de 22.983.500 taëls,

laissant un solde disponible de près de 27 millions de taëls. D'autre part, les revenus des douanes indigènes ont atteint, en 1920, 4.385.535 taëls, contre 3.974.035 en 1918. Après avoir effectué le service des emprunts gagés sur leurs produits, les revenus des douanes indigènes ont laissé à la disposition du gouvernement chinois un solde de 23.150.000 taëls. Les revenus de la gabelle se sont élevés, en 1920, à environ 79 millions de taëls. En résumé, l'annuité de l'indemnité, soit 12.912.000 taëls, est garantie par un ensemble de gages dont la productivité annuelle dépasse 113 millions de taëls, laissant disponible, après prélèvement de diverses priorités, une somme de plus de 97 millions de taëls.

Suspension du payement des annuités. — Jusqu'à l'entrée en guerre de la Chine aux côtés des Alliés, en 1917, les annuités ont été toujours régulièrement et intégralement versées. Le seul avantage consenti en 1915 et 1916 par le gouvernement français, a consisté dans l'acceptation du payement en francs-papier au lieu de francs-or. Avantage minime à une époque où la dépréciation du franc-papier était peu sensible. Cet avantage était accordé pour des raisons politiques — dont les événements ont démontré le bien-fondé — à titre essentiellement précaire, révoquant à tout moment. Le protocole du 7 septembre 1901 restait la loi inchangée des parties. En 1917, le payement des annuités a été ajourné pour une période de cinq années ; les cinq annuités dont le payement est suspendu doivent être reportées sur les années 1940 à 1945. En prenant pour unité monétaire le franc-or, les annuités qui restent dues par la Chine s'établissent comme suit : du 1^{er} décembre 1922 au 1^{er} décembre 1931 inclus, 19 semestrialités de 7.230.702,71 francs-or ; du 1^{er} juin 1932 inclus au 1^{er} décembre 1940 inclus, 18 semestrialités de 10.439.818,40 francs-or. En outre, du 1^{er} juin 1941 inclus au 1^{er} décembre 1945 inclus, 10 semestrialités de 7.230.702,71 francs-or, représentant les 5 annuités ajournées de 1917 à 1922. La valeur de l'indemnité due à la France était, au 1^{er} janvier 1922, à 8 %, de 165 millions 723.047 francs-or et, au 1^{er} juin 1922, de 171.437.634 francs-or. Remarquons que cette somme de 171 millions de francs-or correspondrait à un emprunt en dollars à 8 % de 31.970.345 pouvant donner, en supposant le taux d'émission à 90 %, 28 millions 228.710 \$ représentant, au change du dollar à 13 fr. 50, une somme de 381.087.585 francs-papier, au change du dollar à 15 fr., une somme de 423.430.650 francs-papier et au change du dollar à 17 francs, une somme de 479.888.070 francs-papier.

Le moratoire accordé à la Chine en 1917 expirait le 1^{er} décembre 1922 ; à cette date, le service des annuités devait normalement être repris. On ne saurait mettre en doute que, juridiquement, le droit de la France sur les annuités à courir est indiscutable. Mais l'intervention de la Chine dans la guerre, sans rien modifier, certes, aux situations juridiques antérieures, a créé un fait nouveau dont les Alliés ont été appelés tout naturellement à tenir compte dans leurs relations avec la Chine et que M. Bokanowski a exposé de la manière suivante dans le rapport présenté au nom de la Commission des Finances de la Chambre des Députés :

Le 30 novembre 1917, par une lettre collective, les représentants de la Belgique, de la France, de la Grande-Bretagne, de l'Italie, du Japon, du Portugal et de la Russie déclaraient au gouvernement chinois « s'être mis d'accord sur le principe de l'ajournement sans intérêts des annuités de l'indemnité de 1901 pendant une période de cinq ans ». Les versements seraient donc suspendus à partir du 1^{er} décembre 1917 et jusqu'au 1^{er} décembre 1922.

En fait, à cette dernière date, le gouvernement chinois se trouvera déchargé de la majeure partie de sa dette du fait de remises qui lui ont été consenties par plusieurs gouvernements et sur lesquelles il importe d'attirer l'attention de la Chambre.

Dès le 25 mai 1908, le Sénat et la Chambre des Représentants des Etats-Unis votaient une résolution qui, « dans un esprit amical » réduisait la créance américaine de 24 à 12 millions de \$. Le gouvernement chinois répondit en exprimant sa reconnaissance et en annonçant qu'à partir de l'année de la remise de l'indemnité, la Chine enverrait annuellement pour quatre ans 100 étudiants dans les écoles et universités des Etats-Unis. Le 11 août 1921, le Sénat américain votait, sur la proposition de M. Lodge, une résolution faisant définitivement remise à la Chine de l'indemnité due par elle aux Etats-Unis. Ainsi, à l'heure actuelle, les Etats-Unis ont complètement abandonné à la Chine leur part de l'indemnité Boxer, part qui est affectée pour une fraction à des œuvres de rapprochement sino-américain. (Il est utile de remarquer que ces remises de dette ont pour contre-partie des avantages de propagande et correspondent à une politique — très efficace, semble-t-il — d'expansion du gouvernement américain en Extrême-Orient.) En 1920, à la suite de diverses communications des gouvernements de Moscou, Irkoutsk et Vladivostock, déclarant renoncer à tous les avantages résultant pour la Russie du protocole de 1901, les Chinois ont arrêté le service de toute la part russe.

D'autre part, la ratification par la République chinoise du traité de Saint-Germain et le traité de paix qu'elle a directement conclu avec l'Allemagne au mois de mai 1921 lui ont valu l'abandon en bonne et due forme des parts austro-hongroise et allemande.

Le gouvernement chinois se trouve donc aujourd'hui, de fait ou de droit, libéré des parts américaine, russe, allemande et austro-hongroise, soit de plus de 57 % du total de l'indemnité des Boxers.

Quant au gouvernement japonais, il a fait connaître, dès la fin de 1918, qu'il comptait suivre l'exemple des Etats-Unis et qu'il consentait en principe à l'abandon de sa part.....

L'occasion vous est aujourd'hui offerte de donner à l'indemnité des Boxers, d'accord avec le gouvernement chinois, et sur son désir, une affectation qui est de nature à sauvegarder le crédit et le prestige économique de la France en Extrême-Orient.

Il n'a pas échappé à la Chambre que le vaste monde extrême-oriental, qui offre d'innombrables possibilités de développement, est aujourd'hui en pleine crise de croissance, que des positions s'y prennent, ou risquent de s'y perdre, pour de longues années, sinon pour toujours, et que la France commettrait une faute grave, aux conséquences incalculables, si elle se laissait moralement diminuer et matériellement évincer en Extrême-Orient.

Les milieux universitaires de Chine insistent vivement en faveur de la remise du solde de l'indemnité et de son affectation à des œuvres franco-chinoises. Le télégramme envoyé de Pékin par la Société franco-chinoise d'éducation, le 21 décembre 1921, à des membres du Parlement, en témoigne : « 43.000 pétitionnaires étudiants, professeurs, demandent remise indemnité 1900 et attribution portion suffisante au développement œuvres éducation franco-chinoises. » Dans la pétition même, les passages suivants renaient l'attention :

« Il ne faut pas oublier que la B. I. C. ne représente que des intérêts partiels et minimes pour la Chine ; que, seuls, des moyens purement français peuvent arriver à en accomplir le sauvetage... L'indemnité des Boxers, à notre avis, doit donc être entièrement destinée aux œuvres d'éducation franco-chinoise, telles que l'accroissement des organisations d'éducation franco-chinoise déjà existantes, et pour de nouvelles créations en Chine, pour la création de centres d'études françaises, préparant les étudiants chinois à venir compléter leur instruction en France, pour subventionner des chaires d'études françaises dans les universités et écoles chinoises... Entre l'éducation d'un peuple de 400 millions d'âmes et le sauvetage plus ou moins problématique d'une banque, il n'y a pas de commune mesure et, par conséquent, pas d'hésitation possible. »

Affectation législative de la part française. — L'indemnité chinoise devait, en 1901, couvrir la France de 265 millions de dommages, consécutifs à l'insurrection des Boxers et à l'expédition chargée de la réprimer. La même année, un emprunt d'une somme égale, par l'émission de rentes 3 % perpétuel, était voté par les Chambres et contracté auprès de l'épargne française qui le couvrit plus de 24 fois (loi du 6 décembre 1901). Remarquons que cet emprunt était émis uniquement dans le but spécial de régler immédiatement

les dépenses de l'expédition et la réparation des dommages. Un projet d'amortissement de l'emprunt était également soumis au Parlement et devenait les articles 24 et 25 de la loi de finances du 31 décembre 1907, ayant pour objet l'annulation d'un titre de rente perpétuelle 3 % de 7.950.000 francs, représentant un capital de 265.000.000 de francs, cédé par la Caisse des dépôts et consignations, en échange du versement de 58 demi-annuités semestrielles correspondant aux semestrialités de l'indemnité chinoise.

Depuis l'octroi à la Chine du moratorium s'appliquant au paiement de cinq annuités (1^{er} décembre 1917-1^{er} décembre 1922), 247 millions de francs, comportant, intérêts compris, des versements supérieurs à 400 millions, restent à amortir sur la dette initiale de 265 millions.

Projets d'utilisation de l'indemnité. — Les interpellations sur la B. I. C. se terminaient, le 27 décembre 1921, par le vote d'un ordre du jour affirmant la volonté de la Chambre de « préserver de toute atteinte le prestige et le crédit de la France en Extrême-Orient ». Le même jour, le gouvernement français déposait un projet de loi l'autorisant « à affecter des annuités dues à la France à la conclusion d'une opération de crédit ayant pour objet la sauvegarde des intérêts matériels et moraux de la France en Extrême-Orient » (devenu la loi du 23 mars 1922).

Le moyen proposé pour venir en aide à la B. I. C. était ainsi expliqué et commenté : « Après avoir envisagé, au cours de l'année 1921, diverses formes de concours, le gouvernement a été amené à juger que son appui s'exercerait de la manière à la fois la plus opportune et la plus efficace en affectant, d'accord avec le gouvernement chinois, les annuités de la part française de l'indemnité dite des Boxers à une opération de crédit dont le produit permettrait de venir en aide à la banque et de sauvegarder ainsi nos intérêts matériels et moraux dans ces régions. Cette mesure, sans motiver d'opération nouvelle à la charge de notre trésorerie, et en réservant ses droits pour l'avenir, témoignerait que la France entend accomplir son devoir de solidarité envers ses nationaux et de protection vis-à-vis des étrangers qui se sont fiés à un établissement français. Elle consoliderait la reprise et la régularité des versements au titre de l'indemnité dont le gouvernement chinois manifestait ouvertement le désir d'obtenir la libération. »

C'était la première combinaison basée sur l'intervention de l'Etat qui nécessitait, explicitement, la sanction législative. Le produit

de l'indemnité des Boxers était une ressource dont l'indication figurait au tableau des voies et moyens du budget français ; on peut donc dire que par leur inscription régulière aux recettes du budget et par l'affectation déterminée qu'elles avaient reçues, sinon en droit, du moins en fait, par la loi de finances du 31 décembre 1907, le Parlement était, à un double titre, la seule autorité qualifiée pour apporter une modification quelconque à l'existence ou à l'affectation des annuités de l'indemnité des Boxers.

Le projet déposé en décembre 1921 fut l'objet, d'accord entre le nouveau gouvernement et les Chambres, d'une modification importante. Dans le projet modifié, il n'est plus question de donner au gouvernement pouvoir de conclure avec la Chine une opération de crédit où l'indemnité des Boxers recevrait une affectation spéciale, mais seulement d'autoriser le gouvernement à négocier avec la Chine un accord, où cette affectation pourra être envisagée, étant bien spécifié que cet accord devra être soumis à la ratification des Chambres.

Le gouvernement de M. Poincaré n'envisageait pas la question d'intervention de l'Etat dans l'affaire de la B. I. C. exactement sous le même angle que le gouvernement de M. Briand. Son point de vue était clairement défini, le 27 janvier 1922, par le Ministre des finances : « Quel est le but de l'opération que nous envisageons ? Ce qui vient en première ligne de nos préoccupations, ce n'est pas le renflouement de la B. I. C. : nous y procéderons, dans la mesure où nous le pourrons. *Ce qui nous préoccupe par-dessus tout, c'est le remboursement des dépôts, c'est le remboursement des déposants, des petits en particulier.* »

Ce point de vue était, en particulier, celui de la Commission des finances du Sénat. En son nom, M. Jeanneney écrivait dans son rapport : « Si effectives qu'elles soient (les raisons de sauver la B. I. C., en considération du rôle joué par elle comme instrument de coopération économique de la France et de l'Asie et de la situation qu'elle avait prise en Extrême-Orient), elles n'auraient vraisemblablement point suffi, à vos yeux, pour justifier un appel aux deniers publics ». « Celui qui y est fait aujourd'hui a un autre fondement : *le souci de ne laisser protester aucun engagement, même abusif, pris au nom de la France, s'il a été tenu pour bon au dehors.* »

Les rapporteurs de la loi, à la Chambre et au Sénat, MM. Bokanowski et Jeanneney, ont exposé dans leurs rapports la nécessité d'établir toutes les responsabilités encourues, judiciaires et administratives, et énuméré les conditions auxquelles devrait satisfaire l'accord à intervenir avec la Chine pour qu'il ait chance d'obtenir

la ratification législative. Ces conditions peuvent se résumer ainsi :

1° Renouvellement intégral du haut personnel dirigeant et administratif de la B. I. C. ;

2° Détermination exacte, avant d'entreprendre l'œuvre de restauration, de l'importance du gouffre à combler ;

3° Examen de la situation juridique de la B. I. C. (Une demande en dissolution de la B. I. C. avait été engagée en vertu de l'article 37 de la loi du 24 juillet 1867, pour perte des trois quarts du capital social, devant le Tribunal de commerce de la Seine qui l'a rejetée le 12 juin 1922) ;

4° La libération totale des actions devra précéder l'aide apportée par l'Etat (68 millions de francs restaient à appeler en janvier 1922).

5° Aucun amortissement sur les comptes courants débiteurs ne devra être admis tant que l'impossibilité d'un recouvrement ne sera pas établi, particulièrement en ce qui concerne les comptes courants ouverts à certains administrateurs de la banque et à des membres du haut personnel ;

6° Le gouvernement devra examiner dans quelle mesure la situation excessivement privilégiée faite par les statuts aux 3.000 actions de fondateur est compatible avec le concours de l'Etat ;

7° Le règlement intégral immédiat en espèces du « passif privilégié », — comprenant les dettes criardes, entachant une banque de déconsidération, comme les traites, les transferts télégraphiques, les chèques, les effets et autres créances de même nature, — avait déjà été admis avant les dispositions dans le même sens du règlement transactionnel, par la deuxième résolution votée à l'assemblée générale du 25 juillet 1921. Il y aura lieu de rechercher, en présence des dettes de cet ordre demeurées en souffrance, quelles créances ont été payées de janvier à avril 1921, par le comité constitué au sein des banques intervenantes « pour surveiller sa situation », avec les 250 millions dont il disposait ; de même, il y aura lieu d'expliquer la nature de l'opération qui, le 1^{er} avril 1921, a fait passer le domaine immobilier presque entier de la B. I. C. aux mains de la Société immobilière d'Extrême-Orient ;

8° Le gouvernement devra s'efforcer d'obtenir éventuellement que, tant du point de vue financier que du point de vue français, un contrôle efficace soit exercé sur la banque restaurée et que soient réservées, par ailleurs, toutes les modalités de l'affectation définitive des sommes à revenir à l'Etat français et des récupérations ultérieures possibles, étant entendu qu'aucune autre charge que celle

résultant de l'abandon de l'indemnité chinoise ne saurait être imposée à l'Etat.

M. Jeanneney précisait à la fin de son rapport le programme général que le gouvernement s'était tracé devant la Commission des finances du Sénat : « Assurer, si possible, l'assainissement — un assainissement absolu — de la B. I. C. : la valeur que la firme peut avoir encore serait ainsi conservée. A défaut, envisager une nouvelle institution bancaire qui aurait à assurer la liquidation de la précédente. Au cas seulement où l'une et l'autre de ces solutions seraient impraticables, envisager un simple remboursement des déposants. »

Le bilan de la B. I. C. au 31 décembre 1921 faisait apparaître un passif de 972 millions comprenant les créances du consortium (138 millions), de la Banque de France (149 millions), d'Extrême-Orient (474 millions) et autres créances pour 210 millions ; l'actif figurait pour un total de 1.052 millions : déduction faite des créances jugées irrécouvrables, l'actif réel se réduisait environ à 500 millions.

CHAPITRE III

LES MODALITÉS DE L'INTERVENTION

Le gouvernement français avait d'abord à examiner sous quelle forme et d'après quel plan le reliquat de l'indemnité des Boxers pourrait être affecté au remboursement des créanciers d'Extrême-Orient en vue de réaliser, dans les meilleures conditions, la sauvegarde de nos intérêts matériels et moraux en Extrême-Orient et à négocier ensuite l'accord diplomatique consacrant la collaboration franco-chinoise au relèvement de la B. I. C. et, éventuellement, au développement des relations intellectuelles entre les deux pays.

Après avoir examiné plusieurs projets, notamment celui de M. Benoist, administrateur du Règlement transactionnel de la B. I. C., le gouvernement a retenu le projet préparé par M. Porte, président du Tribunal de commerce de la Seine, juge délégué au Règlement transactionnel. Une Commission interministérielle comprenant des délégués de tous les Départements intéressés, Affaires étrangères, Finances, Colonies, Justice, se livra à un examen approfondi de ce projet qu'elle adopta avec des modifications de détail le 22 juin 1922 et qui fut également approuvé par le conseil des Ministres.

Aussitôt après, le 24 juin, les négociations entre les gouvernements français et chinois, expressément autorisées par la loi du 23 mars 1922, furent engagées par le Ministre de France en Chine et aboutirent à un accord constaté par les deux lettres des 9 et 27 juillet 1922, échangées entre le Ministre des Affaires étrangères de Chine et notre représentant diplomatique à Pékin. Les modalités d'application de cet accord sont précisées dans les lettres du ministre de France en date des 24 juin et 9 juillet et les réponses du Ministre des Affaires étrangères de Chine en date des 5 et 27 juillet 1922. Le 17 octobre 1922, le gouvernement déposait à la Chambre des Députés un projet de loi portant approbation de cet accord. Ce projet, adopté le 16 novembre 1922 par la Chambre et

le 12 janvier 1923 par le Sénat, a été promulgué le 9 février 1923.

Le projet Benoist. — Il comportait : 1° l'incorporation dans l'actif de la B. I. C. du produit des annuités chinoises mobilisées au moyen d'un emprunt ; 2° l'appel des 50 % restant dûs sur les actions ; 3° le désintéressement total de certaines créances privilégiées à raison de leur origine (billets de banque, transferts télégraphiques, chèques, souscriptions de rentes 6 %, etc...) s'élevant à 70 millions ; 4° le remboursement, à concurrence de 50 % du montant de leur créance, des créanciers ordinaires ; 5° la remise à ces créanciers, pour les 50 % restant dûs, d'un titre de créance remboursable au pair, appelé part bénéficiaire et donnant droit à 80 % des bénéfices nets annuels de la B. I. C. ; 6° la prorogation de la créance des banques ; 7° la désignation d'un nouveau Conseil d'administration.

Les sommes à provenir des opérations indiquées aux 1° et 2°, jointes à l'encaisse de la Banque, représentaient 426.500.000 francs. Le remboursement des dépôts et des créances spéciales devait absorber 328 millions, laissant à la B. I. C. une centaine de millions pour reprendre son activité, avec un crédit consolidé.

Ce plan paraissait ingénieux ; les représentants des créanciers en Extrême-Orient s'en montraient partisans ; il avait été approuvé par le gouvernement chinois le 17 décembre 1921. Cependant, après le vote de la loi du 23 mars 1922, le projet Benoist fut remplacé par le projet Porte, basé sur des principes complètement différents qui correspondaient mieux aux préoccupations et aux volontés du Parlement.

Le projet Porte. — Il s'efforce de faire abstraction du passé, des fautes commises, — quelques lourdes qu'elles aient pu être —, des poursuites engagées, en un mot de l'action de la justice, et de répondre aux deux nécessités qui dominent la situation à laquelle le gouvernement a décidé de faire face : 1° Proposer aux créanciers des solutions acceptables en accordant un traitement de faveur aux créanciers d'Extrême-Orient ; 2° Reprendre l'activité bancaire de la B. I. C. en sauvegardant la situation privilégiée qui lui avait été faite par le gouvernement chinois.

Une première solution aurait pu consister à séparer les deux nécessités en organisant : a) la mise en liquidation de la B. I. C. ; b) la création d'un organisme bancaire entièrement neuf. Mais, dans cette hypothèse, l'actif de la B. I. C., soumis à plusieurs juridictions, aurait été exposé au danger indéniable de l'effritement.

D'autre part, comment concevoir une nouvelle banque? Il ne pourrait pas s'agir d'une simple société d'études destinée à préparer un grand organisme. Ce qu'il faut, en effet, c'est un guichet ouvert dans tous les centres d'Extrême-Orient, notamment aux points où s'exerce déjà l'activité financière de l'Angleterre, des Etats-Unis et du Japon.

Mais une banque nouvelle importante, à succursales nombreuses, comme la B. I. C., exige des capitaux considérables; les seuls immeubles représentent environ 40 millions de francs; en outre, un fonds de roulement en monnaie chinoise est nécessaire. Comment se procurer sans difficulté ces disponibilités immédiates à un moment qui n'est pas opportun au transfert de capitaux français dans des entreprises fonctionnant dans des pays à change élevé? La hausse de notre monnaie pourrait, en effet, entraîner pour ces entreprises des pertes proportionnées au relèvement de notre devise. C'est là un argument très puissant en faveur de la création d'une simple Société de gérance, à l'encontre d'une société nouvelle à puissants capitaux.

Cette formule de la Société de gérance a été inscrite dans le Règlement transactionnel et approuvée par les accords franco-chinois de juillet 1922; elle permet de maintenir la B. I. C. en lui superposant une Société de gérance ayant une existence complètement distincte et pour programme la reprise de l'activité bancaire de la B. I. C.

Les caractéristiques du projet Porte, qui a servi de base au Règlement transactionnel, sont les suivantes :

1° Egalité initiale de tous les créanciers de la B. I. C. par la remise de « Bons de répartition » ne portant pas intérêts et destinés à être progressivement amortis, tant par la réalisation d'éléments de l'actif de la banque qu'au moyen des bénéfices que celle-ci réalisera à l'avenir par l'intermédiaire de la Société de gérance ;

2° Afin d'assurer la reprise de ses affaires, la B. I. C. donne à bail les principaux éléments de son actif — et notamment un fonds de roulement de 50 millions — à une Société de gérance au capital de 10 millions ;

3° Le gouvernement français offre aux créanciers d'Extrême-Orient de la B. I. C. d'échanger au pair leurs Bons de répartition contre des Bons 5 % or, représentant des parts de la créance restant due à l'Etat français dans l'indemnité chinoise ;

4° Après le complet amortissement des Bons de répartition, la Société de gérance remettra à la B. I. C. la libre disposition de son actif et la direction de ses affaires.

SECTION I. — Le règlement transactionnel.

La B. I. C. s'engage à payer, dans une période maxima de 25 ans, l'intégralité de son passif tant chirographaire que nanti. Le passif chirographaire est arrêté en principal, intérêts et accessoires, au 26 juillet 1921, date du jugement d'admission au bénéfice du Règlement transactionnel. La totalité de l'actif de la B. I. C. à l'exception des éléments ayant formé l'objet de dations en nantissement ou d'hypothèques, sera affectée à des répartitions générales entre tous les créanciers.

Les répartitions à effectuer de cet actif entre les créanciers proviendront : 1° des réalisations d'actif de la B. I. C., faites par la Société de gérance, comme mandataire ; 2° des réalisations d'actif de la B. I. C. effectuées directement par elle, et en raison desquelles la Société de gérance n'aura assumé aucun mandat ; 3° de la part, s'élevant à 95 % dans les bénéfices de la Société de gérance, revenant à la B. I. C. ; 4° de tous intérêts produits par le fond de roulement d'une contrevaletur de 50.000.000 de francs ; 5° du produit des concessions appartenant à la B. I. C. ; 6° de tous autres bénéfices réalisés directement, du chef d'opérations effectuées avec l'autorisation de la Société de gérance. Ces répartitions seront effectuées dès que et chaque fois que les disponibilités permettront à la B. I. C., après paiement de ses charges fixes, d'opérer une distribution de 5 % sur les Bons de répartition.

Toutefois les charges et les dépenses motivées par la conservation ou la mise en valeur de l'actif pourront également faire l'objet de prélèvement sur les disponibilités, sous réserve de l'adhésion commune du commissaire au Règlement transactionnel et de l'Association des porteurs des Bons chirographaires ; faute d'obtenir cette double adhésion, la question sera portée devant le Tribunal de commerce de la Seine et, en cas d'appel, devant la Cour de Paris.

La totalité du passif est représentée par des Bons de répartition d'une valeur de 500 francs. Ces bons sont de deux catégories : ceux représentant les créances chirographaires et ceux représentant les créances nanties. Pour les créances en monnaies étrangères, la conversion en francs est établie au cours du change, au 26 juillet 1921, d'après les cours suivants : £ = 46.25 1/2 — \$ des Etats-Unis = 12.92 1/2 — Marks = 16 1/2 — Francs belges = 97 3/4 — Canada = 11.52 — Couronnes danoises = 196 1/4 — Pesetas = 164 — Florins hollandais = 401 — Lires = 55 3/4 — Couronnes norvégiennes = 166 1/2 — Lei roumains = 16 3/4 — Couronnes suédoises = 262 1/2 — Suisse = 211 3/4 — Couronnes tchéco-slovaques

= 16 3/4 — Couronnes viennoises = 1 3/4 — Pékin taël = 9.005 — Pékin \$ = 6.25 — Tientsin taël = 8.95 — Tientsin \$ = 6.11 — Shanghai taël = 8.55 — Shanghai \$ = 6.085 — Hankéou taël = 8.875 — Hankéou \$ = 6.215 — Hongkong \$ = 6.49 — Canton \$ = 6.575 — Canton petite monnaie = 5.725 — Moukden \$ = 6.225 — Moukden petite monnaie = 4.215 — Tsinanfou \$ = 6.39 — Foutchéou \$ = 6.385 — Yokohama yen = 6.28 — Manille Pesos = 5.875 — Swatow \$ = 6.41 — Teckping \$ = 6.05 — Yunnanfou \$ = 4.80 — Singapore \$ = 5.225 — Piastre indo-chinoise = 6.41 — Roupie = 3.

Des associations sont créées : 1° entre les porteurs de Bons représentant les créances chirographaires ; 2° entre les porteurs de Bons représentant les créances des participants au consortium à raison de la première avance ; 3° entre les porteurs de Bons représentant les créances des participants au consortium à raison de la deuxième avance. Chacune de ces associations a le droit de prendre communication à Paris de la comptabilité, de l'inventaire, du compte de profits et pertes de la B. I. C. ainsi que des pièces justificatives dans le mois précédant la réunion de l'assemblée générale annuelle des actionnaires. Chacune des associations a le même droit à l'égard de la Société de gérance.

Créanciers chirographaires — Bons de répartition. — La délivrance des Bons a pour conséquence l'annulation de plein droit des titres de créance originaire correspondants. Un marché est prévu sur ces Bons qui sont au porteur et transmissibles par simple tradition. Les Bons de répartition des créanciers chirographaires ayant conservé leurs titres de créance originaire, notamment en vue d'exercer leurs droits contre tous co-obligés ou garants, sont conservés par le commissaire au Règlement transactionnel qui les détient pour leur compte et exerce en leur nom tous les droits attachés à la détention des Bons, à l'exception du droit de vote dans les assemblées générales de l'association, qui est exercé personnellement par les ayants-droit. Les dividendes afférents à ces Bons donnent lieu à un estampillage du titre originaire de créance constatant le paiement du dividende.

Interventions au traité des créanciers nantis. — Sont ainsi désignés A. La Banque de France ; B. Les participants au Consortium, savoir : 1° Le gouvernement français ; 2° Le gouvernement général de l'Indo-Chine ; 3° MM. de Rothschild frères ; 4° la Banque de Paris et des Pays-Bas ; 5° la Banque de l'Indo-Chine ; 6° la Société Générale ; 7° la Bankers Trust Co ; 8° la Banque nationale de Crédit

(en son nom personnel et comme substituée à la Banque française pour le Commerce et l'Industrie) ; 9° le Crédit mobilier français ; 10° le Crédit Foncier d'Algérie et de Tunisie ; 11° la Banque française et italienne pour l'Amérique du Sud ; 12° la Banque de la Seine ; 13° la Banca Commerciale Italiana (France).

Les créances des participants au Consortium résultent de deux avances ; chacune est munie de garanties spéciales ; tout excédent des gages affectés à l'une quelconque de ces deux avances est applicable de plein droit à la garantie de l'autre avance.

Les créanciers nantis interviennent au traité de Règlement transactionnel : *a)* en consentant termes et délais pour l'exigibilité du principal de leurs créances ; *b)* en consentant une réduction diminuant les intérêts à courir sur leurs créances et en renonçant à la capitalisation de ces intérêts ; *c)* en consentant en tant que de besoin termes et délais pour le paiement des intérêts sur de nouvelles bases ; *d)* en renonçant à réaliser leurs garanties mobilières et immobilières autrement que d'accord avec la B. I. C.

En conséquence de ces renonciations, diminution d'intérêts et atermoiements et spécialement en considération de la renonciation à l'exécution forcée des garanties mobilières et immobilières affectées à leurs créances, les créanciers nantis stipulent et les créanciers chirographaires acceptent les dispositions suivantes :

Les créances nanties sont représentées pour leur montant total en principal, intérêts et accessoires, arrêtés au jour de l'homologation du traité de Règlement transactionnel, par des Bons de répartition donnant droit aux répartitions provenant de l'actif indiqué précédemment, au même titre que les Bons représentant les créances chirographaires.

Les créanciers nantis continuent à avoir droit aux intérêts de leurs créances d'après les modalités ci-après : les intérêts dus à la Banque de France (à dater de l'homologation du Règlement transactionnel) sont comptés au taux légal commercial et calculés seulement sur la partie des ses créances correspondant à la valeur des gages évalués forfaitairement d'accord entre la Banque de France et l'administrateur au Règlement transactionnel à 50 millions de francs. Ce chiffre sera diminué des répartitions de toute nature revenant aux Bons représentant les 50.000.000 de francs de créances ci-dessus et provenant tant des réalisations de gage que de toutes autres sources de remboursement.

A compter de l'homologation du traité de Règlement transactionnel, les intérêts dus aux participants du consortium sont réduits à 4 ½ % nets de tous impôts et charges présents et futurs.

De plus, les intérêts dus, tant du chef des créances nanties de la Banque de France que du chef des créances nanties du consortium, ne sont pas capitalisés. Ils font partie des charges fixes et sont payables dans la mesure des disponibilités de la B. I. C. Au cas où les disponibilités de la B. I. C. ne lui permettraient pas de faire face, auxdites échéances, au paiement total ou partiel des intérêts échus, les montants impayés sont reportés sans capitalisation et deviennent exigibles sur les premières disponibilités de la B. I. C., les intérêts arriérés devant être apurés par ordre d'échéance avant tout paiement en principal sur les Bons. Les encaissements effectués, avant cet apurement, par la Banque de France ou par les Associations des porteurs de Bons correspondant aux créances nanties du consortium, sont appliqués en premier lieu au règlement des intérêts arriérés.

Les créances nanties continuent à bénéficier, sans modifications d'aucune sorte, des garanties mobilières et immobilières qui leur sont affectées (gages, hypothèques, recours contre tous co-obligés et garants, etc...). Les réalisations de gages et hypothèques peuvent être opérées sans aucune mise en demeure ni formalité judiciaire quelconque, sous la condition d'accord, soit entre la B. I. C. et la Banque de France, soit entre la B. I. C. et l'une des Associations des porteurs de Bons représentant les créances du consortium. En cas de désaccord, la question est soumise au Tribunal de Commerce de la Seine et, en cas d'appel, devant la Cour de Paris.

Créances nanties de la Banque de France. Bons de répartition. — Ils sont représentés, pour le montant de 50 millions de francs indiqué ci-dessus, par un ou plusieurs certificats nominatifs comprenant des Bons de répartition de 500 francs, productifs d'intérêts au taux légal commercial. D'autre part, la Banque de France encaissera : 1° les intérêts, dividendes et tous revenus et produits à provenir des garanties attachées à ses créances ; 2° Le produit de la réalisation desdites garanties, effectuée d'accord avec la B. I. C. ; 3° Le montant des distributions auxquelles lui donneraient droit les Bons compris dans les certificats.

Toutes les sommes ainsi encaissées seront appliquées : 1° au paiement des intérêts dus aux échéances semestrielles ; 2° à l'amortissement des Bons compris dans les certificats.

Les certificats attribués à la Banque de France ne peuvent être cédés qu'avec tous les droits et obligations y attachés. Cette cession s'effectue uniquement dans la forme civile. Après amortissement intégral des Bons compris dans les certificats, le surplus des

gages pouvant rester entre les mains de la Banque de France sera restitué à la B. I. C.

Si, après réalisation de la totalité des gages, les Bons compris dans les certificats nominatifs ne sont pas intégralement remboursés, la Banque de France a la faculté de demander que les Bons restant à rembourser soient convertis en titres au porteur, donnant droit aux mêmes répartitions que ceux remis aux créanciers chirographaires. Pour le surplus de sa créance, la Banque de France reçoit des Bons de répartition identiques à ceux remis aux créanciers chirographaires.

Créances nanties du consortium. Bons de répartition. — Ils forment deux séries spéciales, A et B, correspondant à chacune des deux avances consenties par le consortium. Ils sont au porteur, en coupures unitaires de 500 francs, amortissables par tirages au sort ; l'intérêt est de 4 ½ % net de tous impôts présents et futurs.

Le droit de réaliser les garanties mobilières et immobilières attachées aux créances est exercé par chacune des associations. Celles-ci sont subrogées, par les participants au consortium, dans toutes les sûretés attachées à leurs créances, chacune des associations devant désormais agir seule pour le compte des porteurs des Bons représentant les créances. Les participants au consortium s'engagent à prêter leur entier concours pour que chaque association puisse exercer au profit des porteurs de Bons tous les droits afférents aux créances.

Spécialement, le Règlement transactionnel prévoit que la Banque de Paris et des Pays-Bas, la Banque de l'Indo-Chine et la Banque nationale de crédit, comme substituée à la Banque française pour le Commerce et l'Industrie, mettent et subrogent les porteurs des Bons série B qui auraient été attribués aux banques susvisées, dans l'entier effet des inscriptions hypothécaires prises à leur profit contre la B. I. C. Cette subrogation ne doit pas faire échec au principe que le produit des gages hypothécaires et des garanties mobilières attachées aux créances représentées par les Bons de la série B, profite indistinctement à tous les porteurs des Bons de cette série.

En conséquence, chaque association encaisse : 1° les intérêts, dividendes et tous revenus et produits à provenir des garanties mobilières et immobilières ; 2° le produit de la réalisation des gages, hypothèques et de toutes sûretés, effectuée d'accord avec la B.I.C; 3° le montant des distributions auxquelles lui donneraient

droit les Bons représentant les créances du consortium concurremment avec ceux représentant les autres créances.

Les sommes ainsi encaissées sont appliquées par chacune des associations : 1^o au service des coupons attachés aux Bons de répartition, suivant les ordres d'échéance dans le cas où ce paiement serait en souffrance. 2^o à l'amortissement, par tirages au sort, des Bons, qui devra être effectué chaque fois que les disponibilités restant après le service des coupons seront suffisantes pour amortir un certain nombre de Bons dans chaque tranche de 1.000. Les Bons sortis aux tirages sont remboursés à l'échéance du plus prochain coupon et annulés.

Intervention de la société immobilière d'Extrême-Orient. — Cette société renonce à tous intérêts sur la créance qu'elle possède contre la B. I. C. du chef des loyers à elle dus jusqu'à l'homologation du Règlement transactionnel. Elle accepte que le principal de ladite créance lui soit réglé par l'attribution de Bons de répartition chirographaires. Elle renonce, en conséquence, à se prévaloir de son privilège de bailleur du chef des loyers ainsi réglés par attribution de Bons.

Intervention en faveur des créanciers d'Extrême-Orient. — L'intervention de l'Etat français en faveur des créanciers de la B. I. C. est limité aux créanciers d'Extrême-Orient, parce que c'est seulement envers eux qu'il peut y avoir eu engagement moral ; c'est à eux et à eux seuls que le Parlement a décidé que le concours de l'Etat devait bénéficier. M. Jeanneney précisait cette idée devant le Sénat, le 2 mars 1922. « ... de ce que nos agents diplomatiques ont dit et fait... ne résulte pas nécessairement pour nous la charge du passif entier de la B. I. C., mais seulement de celui où notre responsabilité peut être mise en jeu : le cas pourra se trouver fréquent en Extrême-Orient, il doit l'être beaucoup moins à l'égard des créanciers européens de la Banque. Dans la mesure donc où une discrimination que je reconnais d'ailleurs difficile, sera possible, il n'y aura que justice à la faire. C'est la volonté ferme de ne point laisser protester la signature de la France, qui est le seul fondement de notre intervention ; il conviendra qu'elle en reste aussi l'exacte mesure ».

La loi du 8 février 1923 a autorisé le gouvernement français à ratifier les accords diplomatiques franco-chinois des 9 et 27 juillet 1922, d'après lesquels les créanciers d'Extrême-Orient de la B. I. C. sont admis à échanger leurs Bons de répartition, au pair, contre les Bons \$ or des Etats-Unis 5 % amortissables en

23 ans et dont le service en intérêts et amortissement correspond aux annuités restant dues de l'indemnité des Boxers. Il est expressément mentionné au Règlement transactionnel et le Président du Conseil l'a déclaré formellement à la tribune des deux Chambres, qu'en faisant abandon du reliquat de l'indemnité chinoise, le gouvernement français ne prend aucun engagement, n'entend donner aucun aval aux titres à émettre en représentation de ces annuités.

Définition des créanciers d'Extrême-Orient. — Aux termes du règlement transactionnel, l'Extrême-Orient s'entend de tous les pays situés en Asie à l'est du méridien de Colombo, y compris les Indes néerlandaises. D'autre part, la qualité de créanciers d'Extrême-Orient s'applique aux catégories suivantes :

1° Personnes, sociétés ou associations ressortissant de l'un des Etats d'Extrême-Orient ;

2° Créanciers (personnes, sociétés ou associations) en vertu : a) d'opérations traitées avec l'une quelconque des agences de la B. I. C. en Extrême-Orient ; b) de sommes déposées dans une de ces agences ; c) de titres de créance (traites, effets, chèques, lettres de crédit, etc...) dus par la B. I. C. et payables à l'une quelconque des mêmes agences ou dont l'une de ces agences serait responsable ;

3° Personnes, sociétés, ou associations établies en Extrême-Orient ou qui y sont représentées par des agents, succursales ou bureaux, pour les opérations traitées d'Extrême-Orient avec un siège de la B. I. C. situé dans un pays quelconque. Les sociétés ou les associations ayant leur siège social hors de l'Extrême-Orient, mais y ayant toute leur activité et tous leurs sièges d'exploitation ;

4° Personnes n'entrant pas dans la catégorie 1°, mais ayant leur résidence habituelle en Extrême-Orient et devenues créancières d'un siège quelconque de la B. I. C.

Pour la détermination des créanciers d'Extrême-Orient, il devra être justifié par les intéressés qu'ils entraient dans l'une des catégories ci-dessus à la date du 26 juillet 1921. Les créanciers d'Extrême-Orient ont à faire connaître dans les deux mois de l'homologation du Règlement transactionnel leur demande d'échange de Bons de répartition contre des Bons 5 % or. Dans le cas où les demandes dépasseraient le montant des titres disponibles dans les conditions des accords, elles seraient soumises à réduction proportionnelle.

Les Bons 5 % or sont libellés en \$ U. S. Ils portent intérêt

à partir de janvier 1923 et sont munis de coupons semestriels. Ils sont amortissables annuellement par rachats ou tirages pendant une période de 23 ans correspondant au service de l'indemnité chinoise. Les coupures sont de 50 \$ U. S. au minimum. Les soldes résiduaux peuvent être groupés jusqu'à concurrence du montant d'un titre unitaire avec délivrance de fractions de Bon pour les soldes qui n'ont pu être groupés. L'échange est fait sur la base du cours coté à Paris pour le \$ U. S. (fr. : 12.95) le jour (26 juillet 1921) où les créances d'Extrême-Orient ont été converties en francs. Les Bons de répartition échangés portent une estampille spéciale et reçoivent la destination prévue aux accords diplomatiques franco-chinois.

A la Chambre des Députés, une suggestion avait été émise par M. Isaac tendant à créer un privilège en faveur des créanciers dont la confiance dans la situation de la B. I. C. aurait été plus particulièrement maintenue par les télégrammes envoyés par le Département des Affaires étrangères. Le gouvernement ayant donné l'assurance que les Bons représentant l'indemnité de Chine seront suffisants pour désintéresser tous les créanciers d'Extrême-Orient, la proposition de M. Isaac n'a pas été retenue.

En ce qui concerne les agences de la B. I. C. situées en Angleterre, à Singapour, au Japon et aux Etats-Unis, on peut espérer que le Règlement transactionnel donnera satisfaction aux créanciers, de telle sorte que les juridictions étrangères auxquelles ces agences sont soumises, ne mettront pas obstacle à l'exécution du contrat de gérance. Il sera offert à ces créanciers ainsi qu'aux créanciers nantis autres que ceux intervenant au traité, de participer au bénéfice du Règlement transactionnel après entente à intervenir entre leurs représentants qualifiés et l'administrateur du Règlement transactionnel, sous l'autorité du juge délégué, en ce qui concerne les modalités de réalisation de leur intervention.

La résolution du traité de Règlement transactionnel, dans le cas d'inexécution de ses conditions, peut être poursuivie, mais uniquement à la requête de la Banque de France ou de chaque association de porteurs de Bons, à l'exclusion de tout attributaire de Bons. Cette poursuite ne peut être exercée que deux mois après une mise en demeure restée infructueuse.

Le Tribunal de commerce de la Seine et la Cour d'appel de Paris connaissent des difficultés d'application et d'interprétation du traité du Règlement transactionnel.

Avantages du projet Porte. — 1° La B. I. C. subsiste avec sa personnalité et les responsabilités qu'implique son activité dans le passé; mais en vue d'une reprise de ses affaires, elle s'efface derrière une société de gérance entièrement distincte en droit et en fait de la B. I. C.

2° L'émission d'un emprunt (projet Benoist) laissait plus ou moins supposer l'appui moral, sinon la garantie du gouvernement français; dans le projet Porte, au contraire, aucune erreur d'interprétation ne peut se produire sur le rôle de l'Etat français, conformément à la volonté du Parlement d'éviter que la responsabilité de la France soit engagée sous aucune forme par les affaires d'une entreprise privée. La France délègue sa créance sur la Chine aux créanciers d'Extrême-Orient de la B. I. C., mais elle n'en garantit pas le paiement. Le libellé des Bons or ne portera aucun aval du gouvernement français. Une mention excluant toute responsabilité de la part de la France pourra même, au besoin, être inscrite sur les Bons. Les créanciers d'Extrême-Orient de la B. I. C. ont simplement un droit d'option entre ces deux créances, l'une sur la banque, l'autre sur la Chine. La première sera fonction des affaires réalisées par la Société de gérance; la seconde est garantie par les revenus de la gabelle et des douanes recueillis sous un contrôle international.

3° Le projet organise enfin l'intervention de l'Etat exclusivement en faveur des créanciers d'Extrême-Orient, tout en plaçant en principe les autres créanciers sur le pied d'égalité — égalité qui est de l'essence du Règlement transactionnel.

Ou a objecté, il est vrai, à la Commission interministérielle notamment, que le projet Porte faisait trop bon marché des droits des créanciers qui perdaient les intérêts de leurs créances pendant toute la période nécessaire à leur recouvrement. Une suggestion avait été émise pour atténuer le préjudice subi par les créanciers. Dans le cas où la Société de gérance ayant accompli son rôle, le capital social de la B. I. C. (qui devrait être préalablement réduit) viendrait à être augmenté, les créanciers recevraient, au prorata de leurs créances primitives, des parts bénéficiaires représentant certains droits sur les bénéfices ultérieurs, en dédommagement de l'intérêt perdu. Cette suggestion n'a pas été retenue. Au reste, la formule adoptée réalise, semble-t-il, une juste conciliation des intérêts antagoniques des créanciers et des actionnaires. A ceux-ci, remarquons-le, il est toujours laissé une place importante dans toute réorganisation financière. Dans le cas de la B. I. C., les créanciers jouissent de la

totalité des avantages pendant le stade de la réorganisation jusqu'au complet remboursement du principal de leurs créances, mais les actionnaires subsistent et recouvrent aussitôt après le règlement du passif l'entier exercice de leurs droits sur l'intégralité des bénéfices.

SECTION II. — La société de gérance.

Constituée par un groupe financier exclusivement français, la Société de gérance a tenu son Assemblée constitutive, le 3 octobre 1922. Le même jour a été signé le contrat de gérance prévu au Règlement transactionnel et aux accords franco-chinois. La Société de gérance existe donc juridiquement, depuis cette date ; le contrat qui la lie à la B. I. C. est régulier et inattaquable devant la juridiction française. Toutes les autorisations nécessaires ont été obtenues et la validité du contrat est assurée, quels que soient les événements ultérieurs.

Aux termes de ses statuts, « la Société a pour objet de faire pour elle-même ou pour compte de tiers, tant en France qu'à l'étranger et spécialement en Extrême-Orient, toutes opérations financières, commerciales, industrielles, même immobilières, et toutes entreprises de travaux publics, ainsi que d'entreprendre la gestion de toutes sociétés. Elle a plus spécialement pour objet d'assurer la gérance de certains éléments d'actif de la B. I. C. et de passer à cet effet tous accords avec cette société dans les termes et conditions d'un projet de contrat dont le texte est annexé aux présents statuts ».

La société prend la dénomination de « Société française de gérance de la B. I. C. » (Etablissement franco-chinois). Le siège social est fixé à Paris. Le Conseil d'administration peut établir toutes succursales ou agences et nommer des agents partout où il en reconnaîtra l'opportunité, notamment aux lieux où sont établies les succursales de la B. I. C. dont la Société prend la gérance et dont le maintien sera décidé. La durée de la Société est fixée à 50 années, sauf prorogation ou dissolution anticipée.

Le capital social est fixé à 10 millions de francs et représenté par 2.000 actions de 5.000 francs chacune, à souscrire en numéraire, le quart payable à la souscription. Il constitue en réalité un capital de garantie destiné à parer à un déficit éventuel de gestion. Il pourra, d'ailleurs, être porté jusqu'à 15 millions de francs au fur et à mesure des besoins par la création d'actions nouvelles sur simple décision du Conseil d'administration qui

aura tous pouvoirs pour fixer les conditions d'émission. Au delà du chiffre de 15 millions, le capital pourra être augmenté par décision de l'Assemblée générale.

La Banque de Paris et des Pays-Bas offrira aux banques du consortium, qui ont consenti des avances à la B. I. C., de participer à la formation du capital de la Société de gérance.

Les actions sont et resteront nominatives, même après leur entière libération. Elles ne pourront être cédées qu'avec l'agrément du Conseil d'administration qui ne pourra le donner qu'avec celui du gouvernement français et de la société civile des porteurs de Bons de répartition de la B. I. C., exception faite pour les actions que le gouvernement chinois voudrait acquérir sur les actions à l'origine, sans que cette rétrocession au gouvernement chinois puisse dépasser le tiers du capital de la société.

La société est administrée par un Conseil composé de dix membres au moins, et de vingt et un au plus, nommés pour six ans par l'Assemblée générale. Tous les administrateurs doivent être de nationalité française, à l'exception de ceux représentant le gouvernement chinois qui peuvent être de nationalité chinoise. Chaque année, le Conseil nomme, parmi ses membres, un Président qui devra être de nationalité française et il pourra nommer deux ou trois Vice-Présidents, dont un seul de nationalité chinoise.

L'article 21 des statuts dispose que « le Conseil a les pouvoirs les plus étendus sans limitation et sans réserve, pour agir au nom de la société, et faire toutes les opérations relatives à son objet. » Suit une longue énumération énonciative d'opérations et d'actes juridiques, dont un grand nombre est plus généralement de la compétence des assemblées générales que des conseils d'administrations. Le Conseil est, notamment, « spécialement autorisé à signer avec la B. I. C. le contrat dont le texte est annexé aux présents statuts... avec pouvoir d'apporter à ce texte toutes modifications qu'il jugera utiles, mais sans que ces modifications puissent avoir pour objet de le modifier dans son essence ».

Déduction faite des amortissements jugés nécessaires par le Conseil d'administration, le solde créditeur du compte de profits et pertes constitue les bénéfices de la Société. Sur ces bénéfices, il est prélevé :

- 1° 5 % pour la constitution de la réserve légale ;
- 2° Une première attribution correspondant à 8 % du montant versé et non remboursé sur le capital de la Société ;
- 3° Une seconde attribution correspondant à 1 % sur les encaissements opérés par la Société comme mandataire de la B. I. C.

et portée au débit du compte réalisation sans que le prélèvement effectué de ce chef puisse dépasser 50 % de la somme mentionnée au 2° ;

4° Sur les sommes disponibles au delà des trois prélèvements qui précèdent, 5 % seront attribués au Conseil d'administration, le solde sera versé à une « réserve spéciale » jusqu'à ce que le fonds ainsi constitué atteigne un montant total de 10 millions de francs. Ce fonds servira à combler les pertes éventuelles du compte de profits et pertes de la Société. Si des prélèvements sont effectués sur son montant, le chiffre de 10 millions de francs devra être complété avant toute autre répartition ultérieure.

Après que la réserve spéciale aura été constituée ou complétée comme indiqué ci-dessus, le solde sera réparti : 95 % à la B. I. C. et 5 % à la société.

Sur les sommes mises en distribution revenant à la Société, l'Assemblée générale pourra, avant toute répartition, prélever telle somme qu'elle déterminera, en vue de la constitution d'une ou plusieurs réserves extraordinaires, dont le Conseil d'administration aura la gestion et dont il décidera l'emploi et l'affectation.

A l'expiration du contrat de gérance ou à la dissolution de la société, le fonds de réserve spéciale de 10 millions de francs, ainsi que, au cas de dissolution, les sommes disponibles au fonds de réserve légale, seront partagés : 5 % à la Société et 95 % à la B. I. C. La dissolution anticipée de la société peut, à toute époque et pour quelque cause que ce soit, être prononcée par l'Assemblée générale sur la proposition du Conseil d'administration.

Un arrangement comportant plusieurs clauses, intervenu entre le gouvernement chinois et le représentant de la Banque de Paris et des Pays-Bas, chargé de la formation du consortium de la Société de gérance, a été incorporé dans les statuts. Cet arrangement a pour objet de préciser le rôle et la position de la société nouvelle vis-à-vis du gouvernement chinois. Les clauses en sont les suivantes :

1° Les statuts de la Société Française de gérance de la B. I. C. devront être approuvés par le gouvernement chinois, par l'intermédiaire de son délégué spécial ;

2° La Société devra appliquer toute son activité au développement industriel et commercial de la Chine et de l'Extrême-Orient. Elle devra étudier, de concert avec le Comité de Direction de Pékin et comme mandataire de la B. I. C., pourvoir à la bonne exécution des contrats passés entre le gouvernement chinois et la B. I. C. ;

3° Un tiers des sièges seront réservés dans le Conseil d'administration et dans le Comité de Direction de Pékin aux représentants du gouvernement chinois ;

4° La Société aura deux inspecteurs, un Français et un Chinois ;

5° Il y aura un directeur général français et un directeur général chinois nommés par le Conseil d'administration, le second sur la proposition du gouvernement chinois, l'un et l'autre responsables devant le Conseil d'administration. Le directeur général chinois pourra être en même temps membre du Conseil d'administration et du Comité de Direction de Pékin ;

6° La Société instituera un Comité de Direction à Pékin ayant mission : *a)* de surveiller l'exécution des contrats en cours et la négociation de nouveaux contrats dans les conditions indiquées au 2° ; *b)* de faire au Conseil d'administration toutes propositions concernant la nomination et le licenciement des directeurs d'agences de Chine et la détermination de leurs pouvoirs et de leurs fonctions ; *c)* de contrôler et d'inspecter les agences de Chine ; *d)* de répartir entre les agences les fonds mis à la disposition du groupe de Chine par le Conseil d'administration ;

7° Les directeurs généraux français et chinois seront respectivement président et vice-président du Comité de Direction de Pékin. En l'absence du président français, le vice-président chinois fera fonction de président ;

8° Le règlement intérieur du Comité de Direction de Pékin sera soumis à l'approbation du Conseil d'administration ;

9° Un sous-directeur chinois sera affecté en principe à chaque agence de Chine, mais les deux directeurs généraux seront juges de l'opportunité de l'application de cette mesure ;

10° La Société sera autorisée à consentir des avances gagées sur les Bons en G. dollars qui seront remis aux créanciers d'Extrême-Orient en représentation de leurs créances.

SECTION III. — Le contrat de gérance.

Il a été passé entre, d'une part : 1° la B. I. C., représentée par deux de ses administrateurs spécialement délégués à cet effet, par délibération du Conseil d'administration du 3 octobre 1922 ; 2° l'administrateur du Règlement transactionnel, autorisé à cet effet par ordonnance du président du Tribunal de commerce de la Seine, juge délégué au Règlement transactionnel, en date du 3 octobre 1922 et, — d'autre part —, la Société française de gérance de la B. I. C., Société anonyme au capital de 10 millions de francs

dont le siège est à Paris, 74, rue Saint-Lazare, représentée par deux de ses administrateurs, délégués à cet effet par délibération du Conseil d'administration du 3 octobre 1922. La société de gérance est constituée pour permettre, dans l'intérêt national, la reprise par un établissement français, — fondé avec de puissants patronages, pouvant obtenir des dépôts aux lieux d'exploitation et des crédits sur les diverses places —, des relations bancaires avec l'Extrême-Orient antérieurement assurées par la B. I. C. et pour éviter que les principaux éléments de l'actif bancaire de la B. I. C., notamment son fonds de commerce, sa clientèle, les importantes concessions du gouvernement chinois dont la valeur, dans un avenir prochain, peut devenir considérable et généralement son activité en Extrême-Orient, ne soient mis en péril par la prolongation de la fermeture de ses guichets. Mais la société de gérance entend demeurer absolument étrangère aux difficultés et aux conséquences d'ordre judiciaire pouvant affecter la B. I. C. elle-même, en suite d'actes accomplis par elle dans le passé, ou de la poursuite du Règlement transactionnel avec ses créanciers. La B. I. C. continue donc d'exister et conserve son autonomie.

Dans ces conditions, la société de gérance s'emploie : comme gérante, à tirer le meilleur parti dans l'intérêt de la B. I. C. des moyens d'action que celle-ci met à sa disposition et, comme mandataire, à surveiller les intérêts de la B. I. C. et à poursuivre le recouvrement et la réalisation d'autres éléments de ce même actif.

Le contrat de gérance résulte du plan de M. Porte qui a servi de base au Règlement transactionnel. Les dispositions essentielles du contrat sont les suivantes : La B. I. C. concède à la Société de gérance, pour toute la durée du contrat, la gérance, à certaines conditions, d'une partie des biens et droits lui appartenant. La B. I. C. s'interdit, pendant toute la durée de la gérance, de faire aucune opération de quelque nature que ce soit, sauf celles de réalisation de son actif, sans l'autorisation expresse de la Société de gérance.

La B. I. C. met à la disposition de la Société de gérance pour toute la durée du contrat, les immeubles et installations, caisses, coffres-forts, objets mobiliers et mobilier de bureau lui appartenant, tant au siège social de Paris qu'à ses agences ou succursales à l'Étranger ainsi que les locaux qu'elle tient, à titre de locataire, de la Société Immobilière d'Extrême-Orient.

La B. I. C. s'oblige à faire toutes diligences utiles afin d'obtenir

de la Société Immobilière d'Extrême-Orient toutes prorogations nécessaires pour la durée de gérance et à faire agréer par cette société toutes les stipulations prévues au contrat concernant les conditions d'occupation par la société de gérance des locaux appartenant à la Société Immobilière d'Extrême-Orient.

La Société de gérance utilise en principe le personnel de la B. I. C., placé directement sous les ordres de sa Direction, en se réservant expressément le droit d'apporter à la composition de ce personnel tels changements qui lui paraîtraient nécessaires. Les indemnités éventuelles à payer à l'ancien personnel pour suppression d'emplois, révocation, résiliation de contrat, déplacement seront supportées par la B. I. C. et portées directement au débit du compte « réalisation ».

La B. I. C. remet à la Société de gérance toutes ses archives, spécialement sa comptabilité, sa correspondance, et tous documents nécessaires ou utiles pour le fonctionnement de la gérance, à charge par celle-ci de les restituer, à l'expiration du contrat de gérance, dans l'état où elles se trouveront.

La Société de gérance porte au débit de son compte de « Profits et Pertes » : 1° ses frais de constitution, le droit de timbre par abonnement sur ses actions et les frais de confection de celles-ci ; 2° la rémunération fixe de son Conseil d'administration, de son ou de ses commissaires, secrétariat du conseil, etc... ; 3° l'impôt sur les bénéfices commerciaux ; 4° un intérêt de 4 % sur le fonds de roulement mis à la disposition de la Société de gérance par la B. I. C.

Ce fonds de roulement comprend des sommes en monnaies diverses dont l'équivalent au cours du jour de leur prélèvement sur l'encaisse et les disponibilités en banque de la B. I. C. ne doit pas excéder un total de 50 millions de francs en monnaie française. Il est à la disposition de la Société de gérance pour toute la durée du contrat. Il fait l'objet d'un compte, ouvert en chaque monnaie le composant. Si les résultats de la gérance ne permettent pas de faire face en tout ou en partie à l'intérêt contractuel de 4 %, celui-ci est prélevé en fin d'exercice pour le complément nécessaire, sur le fonds de réserve spéciale à concurrence des sommes existant à son crédit.

Après épuisement du fonds de réserve spéciale ou avant sa constitution, l'obligation de payer l'intérêt de 4 % n'existe que jusqu'à concurrence des disponibilités du compte de Profits et Pertes. Dès que le fonds de réserve spéciale commence à être reconstitué, l'obligation reprend en cas d'insuffisance du compte

de Profits et Pertes dans la mesure des disponibilités de ce fonds.

Le fonds de roulement, les dépôts du public, les versements au titre du compte réalisation jusqu'à la répartition annuelle des sommes en provenant ainsi que les autres ressources que la Société de gérance pourra directement se procurer, — parmi lesquelles il convient de signaler les crédits éventuels des banques du consortium de sauvetage, notamment de la Banque de Paris et des Pays-Bas, qui permettront d'augmenter le capital de roulement de quelques dizaines de millions de francs —, sont consacrés par elle à ses opérations. Elle peut les employer, en toute liberté, en vue de son objet social. Il y a lieu de remarquer que, dès le début, existe ainsi entre le capital social et le capital de roulement une proportion qui se retrouve dans maintes autres banques dont le fonctionnement est assuré.

La B. I. C. constitue la Société de gérance comme mandataire à l'effet de gérer et recouvrer ceux des éléments de son actif qui sont compris dans le mandat. La durée du mandat sera celle nécessaire pour en assurer et remplir l'objet sans que cette durée puisse excéder la durée du contrat de gérance. Comme mandataire, la Société de gérance n'assume en aucun cas d'autre responsabilité que celle provenant de sa faute lourde.

La B. I. C. donnera à la Société de gérance des procurations notariées pour exercer ce mandat à l'égard des tiers. Comme mandataire, la société de gérance a pouvoir : Pour gérer et administrer les éléments d'actif compris dans le mandat ; pour poursuivre le recouvrement des comptes débiteurs dont le solde aura été reconnu ; pour négocier tous règlements pour les comptes débiteurs dont le solde ne sera pas reconnu et faire tous arrangements, consentir tous rabais et tous termes et délais, mais sous réserve de l'agrément de la B. I. C., sauf pour les prorogations de délai n'excédant pas deux années ; pour prendre toutes mesures conservatoires, faire toutes saisies-arrêts, ou oppositions, obtenir toutes garanties, hypothèques ou nantissements, donner toutes mainlevées ; pour faire exécuter tous gages, hypothèques ou nantissements ; pour procéder à la vente, sur les instructions de la B. I. C., de toutes valeurs ou effets mobiliers, dont la conservation ne présente pas un intérêt d'avenir.

La Société de gérance met ses bons soins et son concours à la disposition de la B. I. C. pour la conservation ou la mise en valeur des biens et droits de cette dernière non compris dans le mandat, sans qu'il en résulte pour la Société de gérance aucun engagement ou responsabilité. La Société de gérance se réserve, d'ailleurs, le

droit de n'accepter le mandat qu'en ce qui concerne les éléments concordant avec son objet propre, les éléments purement contentieux ou présentant des difficultés particulières de conservation ou de mise en valeur étant retenus par la B. I. C., dont le Conseil d'administration continue à gérer ces postes.

Un inventaire purement quantitatif indiquant la consistance des éléments d'actif remis à la société de gérance à titre de mandataire a été établi en deux parties correspondant : 1° L'une aux éléments d'actif constituant le *compte réalisation*, savoir : a) les effets de commerce à recouvrer ; b) un état des comptes débiteurs ; c) un état des comptes de participation et les titres de créance ou justificatifs de ces divers comptes. Ces éléments devront être représentés en nature à l'expiration de la gérance sous déduction des montants, valeurs, effets, etc..., réalisés ou encaissés, qui auront été passés dans le *compte réalisation*. 2° La deuxième partie de l'inventaire correspond aux espèces et comptes en banque représentant le fonds de roulement dont le montant, ne pouvant excéder la contre-valeur de 50.000.000 de francs, sera restitué à l'expiration de la gérance.

La Société de gérance tient les comptes suivants, arrêtés au 30 juin de chaque année :

A. *Compte de réalisation*. — Au crédit sont portées les rentrées réalisées sur les éléments d'actif recouverts par la gérance à titre de mandataire. Le compte est débité : 1° des frais de recouvrement augmentés d'une commission d'encaissement de 1 % à percevoir sur les rentrées nettes ; 2° des dépenses exceptionnelles occasionnées par la réorganisation telles que les indemnités au personnel congédié, les frais de déplacement du personnel à l'origine, les frais de maintien en existence, pour les besoins de leur liquidation, des succursales non ouvertes au public, réparations, entretien, impôts, assurances ; les droits d'enregistrement du contrat de gérance et de tous autres frais en rapport avec la mise en application du contrat de gérance ; 3° tous frais incombant directement à la B. I. C., tels que impôts, assurances, réparations quelconques, même locatives et d'entretien, loyers à la Société Immobilière d'Extrême-Orient ou à tous autres, etc... Le solde créditeur du compte de réalisation est mis, à la clôture annuelle, à la disposition de la B. I. C., sous déduction des sommes à récupérer par la Société de gérance et comprenant : a) tous impôts, contributions, taxes ou redevances et toutes charges généralement quelconques, auxquels elle pourrait être assujettie ; b) tous frais

généraux d'exploitation : appointements, frais de bureau, publicité, etc... De plus, la Société de gérance n'a à payer aucune redevance spéciale à la B. I. C. du chef des biens et objets mis à sa disposition. Du solde créateur doit être déduite éventuellement la rémunération forfaitaire de 8 % du montant versé et non remboursé du capital-actions de la Société de gérance. Si les disponibilités du compte de réalisation ne permettent pas de couvrir ces frais et dépenses, la B. I. C. doit pourvoir à leur remboursement sur toutes ses autres ressources et notamment sur les 95 % lui revenant dans les répartitions de bénéfices.

B. *Bilan*. — Il comprend, tant à l'actif qu'au passif, les avoirs et engagements correspondant à l'activité de la Société de gérance agissant en son nom propre pour les affaires de banque proprement dites à l'exclusion des éléments d'actif qu'elle gère à titre de mandataire. Le fonds de roulement figure au passif dans un compte créateur spécial.

C. *Compte de Profits et Pertes*. — Il est crédité : 1° des profits, intérêts, commissions, etc..., gagnés pendant l'exercice par la société de gérance, dans les opérations de banque conclus en son nom et à son compte personnel ; 2° de la commission d'encaissement de 1 % nette ; 3° des frais indiqués aux 3°, *a* et *b*, du compte réalisation ; 4° éventuellement de la rémunération forfaitaire de 8 %.

Le compte est débité : 1° des frais généraux d'exploitation ; 2° des intérêts et commissions payés ou dus par la Société de gérance, y compris l'intérêt sur le fonds de roulement mis à la disposition de la Société de gérance par la B. I. C. ; 3° des frais propres à la Société de gérance : impôts sur les bénéfices commerciaux, sur actions, etc..., allocations fixes au Conseil d'administration, allocations aux Commissaires, secrétariat du Conseil, etc... ; 4° des amortissements reconnus nécessaires par le Conseil d'administration.

La Société de gérance est rémunérée de ses peines et soins : 1° par une attribution sur ses bénéfices correspondant à une rémunération forfaitaire de 8 % du montant versé et non remboursé sur son capital-actions, soit à l'origine 200.000 francs ; 2° par une deuxième attribution correspondant à la commission d'encaissement de 1 % ; ces deux rémunérations sont réglées à la Société de gérance au moyen d'une attribution sur ses bénéfices nets annuels, et sans que l'attribution correspondant à la commission d'encaissement puisse excéder 50 % de la première attribution. Dans le

cas où le compte de profits et pertes présente un solde débiteur, la Société de gérance n'a droit à aucune répartition. Toutefois, dans ce cas, elle a le droit de combler cette perte par le débit du compte de « Réalisation » jusqu'à concurrence de la rémunération forfaitaire de 8 %.

Le Conseil d'administration de la B. I. C. et les représentants de la société civile des porteurs des Bons de répartition peuvent prendre communication à Paris, par un mandataire, de la comptabilité de la Société de gérance, ainsi que de son bilan, de son inventaire, du compte de profits et pertes et des pièces justificatives, dans le mois qui précédera la date fixée pour l'Assemblée générale annuelle des actionnaires de la Société de gérance.

Comme compensation à leur intervention, les propriétaires d'actions de la Société de gérance ont le droit de souscrire au pair sous forme d'actions ordinaires ou d'actions privilégiées 8 % cumulatives, ayant chacune droit à une voix, jusqu'à concurrence de 100.000.000 de francs nominal, aux 2/3 de toutes augmentations de capital de la B. I. C. qui auraient lieu pendant la durée du contrat de gérance ou dans un délai de dix ans après expiration de ce contrat, pour tout autre motif qu'une résiliation demandée par la Société de gérance, ce droit de souscription ne pouvant pas s'exercer sur les augmentations de capital réservées à la transformation du passif chirographaire de la B. I. C. en actions ordinaires.

Le jour où serait décidée une augmentation de capital de la B. I. C. par voie de souscription d'actions payables en numéraire, il devra être proposé à l'Assemblée générale extraordinaire de la B. I. C. qui aura à statuer sur cette augmentation de capital, de réduire l'ancien capital de 75 %, cette réduction devant être suivie de l'offre faite aux créanciers, dans le cas où leur créance ne serait pas complètement éteinte, d'échanger leurs Bons de répartition pour le montant restant à rembourser contre des actions ordinaires ou des parts bénéficiaires au choix de la B. I. C., ces parts bénéficiaires devant être constituées en société civile.

En cas de création de parts bénéficiaires, ces titres recevront un pourcentage des répartitions revenant aux actions ordinaires et de fondateur correspondant à celles qui auraient été attribuées à la partie annulée du capital, en tenant compte de la proportion de parts bénéficiaires ainsi créées par rapport au montant total des Bons de répartition auquel l'échange aura été offert. Au cas d'augmentation de capital de la B. I. C. comme ci-dessus visé, la répartition sera la suivante : 5 % pour la réserve légale ; 8 %

aux actions privilégiées ; 6 % au capital actions-ordinaires et de fondateur tel qu'il sera fixé par les Assemblées générales extraordinaires de la B. I. C. Sur le surplus : 10 % au Conseil d'administration. Le solde sera partagé également entre les actions privilégiées, d'une part, et les actions ordinaires et de fondateur, d'autre part, proportionnellement à leur montant nominal.

Sur l'ensemble des sommes revenant aux actions ordinaires et de fondateur, il sera prélevé, en faveur des parts bénéficiaires, un pourcentage égal au pourcentage de réduction du capital actions ordinaires et de fondateur, en tenant compte du montant des Bons de répartition échangé contre des parts bénéficiaires : par exemple 75 % si le montant des actions est réduit de 75 % et si le montant total des Bons de répartition est échangé contre des parts bénéficiaires et 37.50 % si la moitié seulement des Bons de répartition est échangée contre des parts bénéficiaires. Les modalités de ce droit feront l'objet, en temps opportun, d'un accord entre la Société civile des porteurs de parts bénéficiaires et la B. I. C.

Le contrat de gérance prendra fin lorsque tous les créanciers de la B. I. C. auront reçu intégralement les satisfactions prévues au Règlement transactionnel ou quand le solde de l'actif, augmenté du fonds de roulement à restituer à la B. I. C., sera équivalent au passif. Une résiliation anticipée pourra avoir lieu par un accord amiable entre la B. I. C. et la Société de gérance, s'il apparaît que les risques, notamment d'ordre judiciaire, qui ont motivé la création de cette dernière, ont cessé d'exister. Des modifications peuvent être apportées au contrat de gérance, d'accord entre la B. I. C., la Société de gérance et les représentants de la Société civile des porteurs de Bons de répartition de la B. I. C.

Partisans et adversaires du relèvement de la B. I. C. ont été unanimes à reconnaître que la formule de la gérance donnait une solution élégante au problème posé. Certes, il y aurait eu une imprudence grave à renflouer une société portant dans son sein des tares multiples, sans s'assurer qu'elle ne risquait pas d'être déclarée nulle. La difficulté a été tournée ingénieusement par l'interposition de la Société de gérance. On a dit, il est vrai, que son capital de 10 millions était insuffisant eu égard au mandat assumé par elle, qu'il était anormal de le rémunérer avec un intérêt de 8 %, tandis que le fonds de roulement de 50 millions de francs ne reçoit que 4 %.

Nous ne prononcerons pas sur ces questions qui sont en lisière

de notre étude. Au surplus, il était bien difficile, au moins pendant la période du sauvetage, d'adopter d'autres modalités.

Sans doute, c'est l'Etat français qui consent les sacrifices nécessaires et joue le rôle de sauveur et ce n'est pas lui qui bénéficiera des avantages précités. Mais l'Etat ne pouvait en aucun cas prendre la direction de la gérance et transformer le caractère d'une banque qui doit rester une institution privée. Au reste, le gouvernement a reconnu avec la Commission sénatoriale des finances qu'une ressource nationale ne devait pas être abandonnée, sans que les garanties d'une affectation conforme à la volonté du Parlement fussent fournies. La création d'un contrôle analogue à celui qui est confié aux commissaires du gouvernement de nos banques coloniales a été décidée et la nomination du premier commissaire près la Société de gérance, chargé de veiller à l'exécution du traité de Règlement transactionnel et des accords franco-chinois, est intervenue aussitôt après la promulgation de la loi du 8 février 1923.

SECTION IV. — Les accords franco-chinois.

Ils résultent d'une série de lettres échangées entre le Ministre des Affaires étrangères de Chine et le ministre de France à Pékin échelonnées sur plusieurs semaines et dont on doit rapprocher les divers éléments pour avoir les accords dans leur ensemble. On a émis des doutes sur la validité d'accords conclus sous cette forme et portant la seule signature du Ministre des Affaires étrangères. Ce sont là habitudes de la diplomatie orientale pour laquelle l'usage de la correspondance échangée est familière même pour des conventions essentielles. D'autre part, la signature du Ministre des Affaires étrangères suffit à valider l'engagement au bas duquel elle est placée. Il n'est besoin, aux termes de la constitution chinoise, d'aucune approbation parlementaire. Au reste, c'est ainsi qu'on été conclus avec la France des accords importants, tels que celui concernant l'inaliénabilité des provinces limitrophes du Tonkin (4 et 10 avril 1898) et l'arrangement intervenu en 1905 entre le gouvernement chinois, d'une part, et les gouvernements allemand, austro-hongrois, belge, espagnol, français, britannique, italien, japonais, néerlandais et russe, d'autre part, pour le règlement définitif du paiement de l'indemnité des Boxers (2 juillet 1905).

Objet des accords. — La part française restant à recouvrer sur l'indemnité des Boxers comprend : 9 annuités de 14.461.405,64 francs-

or, 9 annuités de 20.879.637 francs-or, 5 annuités de 14.461.495,64 francs-or, payables mensuellement à partir du 1^{er} janvier 1923. La capitalisation à 5 % de l'ensemble de ces annuités représente une valeur actuelle de 43.583.692 dollars-or.

Le gouvernement chinois s'engage à reprendre régulièrement le service des versements de l'indemnité des Boxers et les sommes ainsi versées serviront, aux termes des accords diplomatiques intervenus à Pékin, les 9 et 27 juillet 1922, à trois objets : 1^o Service des intérêts et de l'amortissement de Bons en dollars-or 5 % 23 ans, remis aux créanciers d'Extrême-Orient, dont le montant des créances est estimé à 188 millions de francs-or, soit 33.856.659 dollars-or.

2^o Œuvres franco-chinoises d'éducation, au minimum 23 annuités de 192.953 dollars-or dont la valeur totale actuelle à 5 % est de 2.619.742 dollars-or.

3^o Libération des actions du gouvernement chinois, représentant une somme de 25.000.000 de francs, soit à 14 francs le dollar, 1.785.714 dollars-or.

Reste un solde disponible évalué à 5.321.577 dollars-or. Le gouvernement chinois avait formulé le désir d'utiliser ce solde à concurrence de l'apurement de son compte débiteur à la B. I. C. qui serait de 18.531.088 francs, d'après les écritures de la Banque au 31 mars 1921. Le ministre de France à Pékin a refusé de donner satisfaction sur ce point. A cet égard, le texte de l'accord est formel. Dans sa lettre du 9 juillet, M. de Fleury indique bien que le gouvernement chinois trouvera, auprès de la Société de gérance, des facilités spéciales pour la consolidation de ses dettes et la prorogation de leur échéance, mais il n'y est pas même fait allusion à la possibilité d'un prélèvement sur l'indemnité.

Il est stipulé dans les accords que la part de l'annuité à affecter à la fondation et à l'entretien d'œuvres franco-chinoises de caractère intellectuel et social, sera au minimum de 1 million de francs-or. Ces œuvres recevront également les dividendes payés aux Bons de répartition rachetés aux créanciers de l'Extrême-Orient. En effet, les créanciers d'Extrême-Orient, qui opteront pour les Bons-or 5 % représentant des parts de la créance française de l'indemnité des Boxers, devront remettre en échange leurs Bons de répartition donnant droit aux bénéfices de la Société de gérance. Ces Bons de répartition ne seront pas annulés. L'Etat français aurait pu s'en servir pour récupérer une partie de l'indemnité chinoise et atténuer ainsi l'importance du sacrifice financier consenti. Pour des raisons politiques et par esprit d'amitié envers le gouver-

nement chinois qui lui demandait d'abandonner le reliquat encore dû de l'indemnité de 1901, sous réserve de son affectation au relèvement de la B. I. C. et au développement des œuvres sino-françaises, le gouvernement français y a renoncé.

La valeur des Bons de répartition ainsi échangés ira s'ajouter, au fur et à mesure de sa réalisation, aux annuités consacrées aux œuvres de collaboration franco-chinoise. Si, comme tout le permet d'espérer, la Société de gérance atteint un degré de prospérité suffisant pour désintéresser les créanciers de la B. I. C., la créance française de l'indemnité chinoise reviendra finalement, par un circuit, aux œuvres qui contribueront à mieux faire connaître et aimer la France dans tout l'Extrême-Orient.

Paiement en espèces de certaines créances. — Ces créances, dont le paiement s'effectuera par la négociation au pair, par les soins de la Société de gérance, des Bons 5 % or remis aux créanciers intéressés, comprennent : 1° les petits dépôts (le chiffre maximum de ces dépôts n'a pas été fixé dans les accords : il s'agit en fait des coolies chinois et indo-chinois qui avaient déposé leur épargne à la B. I. C.) ; 2° le remboursement des billets de banque de la B. I. C. effectué par l'Association des banques chinoises ; 3° le solde de l'emprunt industriel de Pu-Kow dû au gouvernement chinois (pour ce dernier remboursement, la négociation des Bons 5 % or aura lieu au fur et à mesure des besoins des entreprises).

Clause de reversement à la charge de la B. I. C. — Le 3 novembre 1922, à la Chambre des Députés, M. Léon Blum avait demandé au gouvernement que « dans les actes à intervenir, une disposition nouvelle assurât le reversement aux œuvres franco-chinoises de la totalité des annuités de l'indemnité des Boxers affectés au renflouement de la B. I. C. » Aux termes des accords des 9 et 27 juillet 1922, ce vœu est déjà satisfait pour toute la part de ces annuités affectée à l'échange des Bons de répartition et à des œuvres franco-chinoises d'instruction publique. Mais, à concurrence des sommes affectées à la libération des actions de la B. I. C. appartenant au gouvernement chinois, il pouvait apparaître qu'une modalité devait être trouvée pour assurer, sur les bénéfices ultérieurs de la B. I. C., après extinction totale de son passif, et après paiement d'un dividende normal à ses actions, le reversement de ces sommes aux œuvres franco-chinoises.

Il avait semblé à la Commission des finances de la Chambre que le moyen de réaliser ce vœu serait que l'Etat français stipulât

au Règlement transactionnel la disposition suivante : « En considération de l'intervention de l'Etat français au Règlement transactionnel et des avantages moraux qui en découlent pour la B. I. C., celle-ci s'engage à verser dans les conditions qui vont être ci-après déterminées une somme forfaitaire de 25 millions qui sera employée par le gouvernement français et le gouvernement chinois à des œuvres franco-chinoises. Ce versement s'effectuera au moyen d'un prélèvement de 50 % sur les bénéfices nets annuels de la B. I. C. et jusqu'à concurrence de la somme ci-dessus, après qu'il aura été payé aux actionnaires de la B. I. C., sur ces bénéfices annuels, un dividende de 6 % sur les actions ordinaires et de fondateur actuellement existantes ».

Le 6 novembre 1922, le gouvernement, invoquant la nécessité d'engager sur ce point une négociation spéciale avec le gouvernement chinois, qui serait évidemment difficile, demandait à la Commission des finances de renoncer à une initiative qui « entraînerait de nouveaux délais préjudiciables aux intérêts des créanciers et aux intérêts moraux de la France en Extrême-Orient que le gouvernement s'est proposé de sauvegarder ».

Assainissement de la B. I. C. — Les conditions posées par le Parlement lors du vote de la loi du 23 mars 1922 reçoivent satisfaction tant par les dispositions du traité de Règlement transactionnel que par les accords franco-chinois.

En effet, les questions de responsabilité civile ou pénale soulevées par la gestion passée de la B. I. C. restent entières ; une sanction administrative a déjà été prise contre l'ancien secrétaire général des Affaires étrangères ; les actions judiciaires actuellement en cours ne seront pas entravées par la mise en application des accords. Les administrateurs de la B. I. C., qui ont exercé leur mandat pendant la période comprise entre la création de la banque et la fin de 1920 étaient tous démissionnaires, au plus tard le 30 septembre 1922 ; les administrateurs en exercice en 1919 et en 1920 sont poursuivis pour infractions à la loi sur les sociétés du 24 juillet 1867 (art. 13, 14, 15 et 45) ; les actionnaires ont été invités à libérer intégralement leurs actions et le gouvernement a formellement déclaré que cette libération était une condition essentielle de la mise en application des accords. Enfin l'apurement des comptes débiteurs sera poursuivi avec énergie, spécialement envers les anciens administrateurs et le haut personnel de la B. I. C.

Les accords franco-chinois et la loi du 23 mars 1922. — Les

accords des 9 et 27 juillet assurent-ils la réalisation du but recherché par la loi du 23 mars 1922, à savoir la sauvegarde des intérêts matériels et moraux de la France en Extrême-Orient?

En ce qui concerne les intérêts matériels, nos nationaux d'Extrême-Orient participent, comme créanciers, au traitement de faveur réservé à tous les créanciers d'Extrême-Orient. La B. I. C., entreprise française, garde intégralement toutes les concessions qui lui avaient été accordées : la Société de gérance, avec le concours du gouvernement chinois, pourra les mettre en œuvre. Le crédit des sociétés françaises, en Chine, aurait été gravement atteint si les créances d'Extrême-Orient sur la B. I. C. étaient restées en souffrance. Les accords franco-chinois permettent d'éviter cette diminution du prestige et de l'influence française.

Au point de vue moral, la parole de la France, même irrégulièrement engagée, aura été tenue. Les populations chinoises et annamites, ainsi que tous ceux qui, en Extrême-Orient, ont eu foi en elle, seront complètement et immédiatement désintéressées de leurs créances.

La France a donné un témoignage de sympathie effective au gouvernement de la République chinoise par l'abandon, vivement souhaité par la Chine, d'une indemnité dont le paiement était politiquement difficile à exiger d'un pays qui avait été notre allié pendant la guerre. L'affectation prévue pour le solde de l'indemnité assurera, d'une part, la permanence d'un organisme bancaire auquel le gouvernement chinois attache le plus grand prix, parce qu'il y voit un instrument d'émancipation économique et le gage de l'indépendance de sa politique financière et, d'autre part, la création et le développement d'œuvres d'instruction et d'assistance resserreront les liens qui existent entre la France et la grande République d'Extrême-Orient.

L'exécution des accords franco-chinois, autorisée par le Parlement, a déjà permis la réorganisation, en France, des sièges de Paris, Marseille et Lyon et, en Extrême-Orient, de 9 succursales dont la dernière, celle de Hong-Kong, a été ouverte le 16 avril 1923.

CHAPITRE IV

ÉTUDE JURIDIQUE DE L'INTERVENTION DE L'ÉTAT

SECTION I. — L'intervention de l'Etat dans la doctrine économique.

Il y a lieu, tout d'abord, d'examiner brièvement l'objection de principe contre l'intervention de l'Etat, élevée, dans la doctrine économique, par l'école classique.

L'école classique ou individualiste, qui ne veut elle-même d'autre désignation que celle d'école libérale et que ses adversaires qualifient, à rebours, d'orthodoxe, à raison de ses affirmations dogmatiques, n'accepte guère l'intervention de l'Etat dans les questions d'ordre économique qu'en faveur des femmes et des enfants. D'après elle, l'intervention des pouvoirs publics doit se réduire aux mesures strictement nécessaires à la sécurité de chacun et à la sécurité de tous, par la défense des faibles et des opprimés.

L'intervention de l'Etat est contraire aux *lois naturelles* qui gouvernent les sociétés humaines. Ces lois, « nous ne pourrions point les changer quand même nous le voudrions, parce que ce n'est pas nous qui les avons faites, et que d'ailleurs nous n'avons point intérêt à les modifier quand même nous le pourrions, parce qu'elles sont bonnes ou du moins les meilleures possibles » (Gide).

D'autre part, par son caractère individualiste, c'est dans *l'effort individuel* que l'école libérale voit le moteur essentiel de l'évolution sociale. Ces efforts individuels dérivent des intérêts individuels qui, « antagoniques en apparence, sont, en réalité, convergents ; entre eux s'établit une harmonie qui constitue précisément l'ordre naturel, lequel est de beaucoup supérieur à toute combinaison artificielle que l'on pourrait imaginer » (Gide).

C'est ainsi que l'intervention est subordonnée par l'école libérale à « la protection des citoyens contre toute injustice ou toute violence du fait des autres membres du corps social »

(Adam Smith) et justifiée « par la conservation et l'amélioration des conditions générales d'existence et de bien-être de la nation » (Leroy-Beaulieu). Encore que cette dernière formule, par la généralité de ses termes et leur caractère un peu vague, semblerait autoriser des interventions, manifestement incompatibles avec l'esprit rigoureux des principes de l'école classique, il faut bien reconnaître que l'intervention de l'Etat est devenue, avec les progrès de la civilisation, une nécessité de fait, dont on peut bien encore, théoriquement, discuter le principe, mais qui s'impose d'une manière incontestable à raison même de son utilité sociale.

Cette évolution dans la conception du rôle de l'Etat, consécutive à la transformation économique qui s'accomplit depuis trois quarts de siècle, conduit à admettre qu'il convient pour l'Etat de ne pas se désintéresser des questions d'ordre économique et qu'il est de son rôle, sinon de se faire producteur, tout au moins de surveiller et au besoin de réglementer les différents actes de la production ainsi que, d'une façon générale, toutes les manifestations de l'activité économique, qu'elle soit d'ordre agricole, industriel, commercial ou bancaire. Par une telle surveillance d'ensemble de la production, de la circulation, de la répartition et de la consommation des richesses, l'Etat se propose de concilier et de mettre en harmonie, dans toute la mesure possible, les intérêts particuliers de chacun avec l'intérêt général du pays.

Remarquons que M. Leroy-Beaulieu, individualiste déterminé, en reconnaissant à l'Etat « la fonction de conservation et d'amélioration des conditions générales d'existence et de bien-être de la nation », a dégagé très nettement la notion d'intérêt général national au nom duquel l'intervention de l'Etat sera appelée tout naturellement à se produire.

Ce sont des dissidents de l'école orthodoxe, comme Sismonde de Sismondi, qui ont proposé cette conception évoluée du rôle de l'Etat. Elle a été reprise plus tard avec éclat par les représentants de l'école historique allemande, appelés quelquefois « socialistes de la chaire », comme Wagner et Schaeffle, et avec quelques nuances séparatives par Brentano et Schonberg, par Laveleye en Belgique et, en France, avec beaucoup d'autres, par Le Play et les socialistes chrétiens ainsi que par MM. Cauwès et Gide.

En dehors de l'école classique, — dont le principe d'intervention étroitement limité de l'Etat est, de plus en plus, jugé insuffisant par beaucoup de ses adeptes qui tendent à l'élargir pour le faire mieux cadrer avec les nécessités et les exigences des nouvelles conditions économiques —, les différentes écoles socialistes et

la jeune école solidariste sont en plein accord pour admettre et recommander l'intervention de l'Etat, chargé, d'après les premières, de transformer en services publics tout ce qui est aujourd'hui du ressort de l'entreprise privée, d'améliorer constamment les conditions des travailleurs, de redresser les torts sociaux par une législation ouvrière et sociale adéquate, d'aller même, s'il le faut, contre des habitudes anciennes et des mœurs établies, si l'intérêt du pays l'exige (interdiction de l'absinthe, du malthusianisme, des jeux etc...), d'inculquer, dans les diverses classes de la nation, l'esprit de solidarité en préparant le terrain sur lequel s'épanouira plus tard la coopération libre.

Parmi les adversaires de la liberté économique, citons, en Allemagne, Walter Rathenau qui juge que « l'organisation économique n'est plus chose privée, mais affaire de la collectivité » et fait appel à l'intervention incessante de l'Etat auquel il demande de rendre obligatoires les syndicats d'industrie, d'organiser la production etc...

L'intervention de l'Etat dans les questions économiques apparaît aujourd'hui comme un fait universel, commun à toutes les nations civilisées. Il est vrai que des représentants attardés d'une école vieillie se refusent encore à l'admettre, en contestant la légitimité de son principe, sans pouvoir d'ailleurs, semble-t-il, en nier l'utilité, mais il n'y a pas lieu de se laisser arrêter par des objections, auxquelles l'évolution économique contemporaine a enlevé toute valeur pratique en les réduisant à une querelle d'école et à un jeu de l'esprit.

Sans doute, il est loisible à quelques économistes d'affirmer encore que l'Etat a joué tout son rôle lorsqu'il a assuré la sécurité à l'extérieur et la tranquillité à l'intérieur du pays et qu'il peut, qu'il doit laisser liberté entière à l'action et à la concurrence individuelles dans tous les domaines de l'activité humaine, notamment économique et sociale. Mais les faits sont plus forts que toutes les théories et la conscience des peuples modernes veut autre chose.

Encore ne suffit-il pas de constater le fait de l'intervention de l'Etat dans les questions économiques. Il faut se demander dans quel cas, par quelle méthode, sous quelle forme et dans quelle mesure l'intervention peut se produire, pour rester en harmonie avec les règles du droit public, en répondant à une fin d'intérêt général. Ces questions nous amènent à l'étude de l'intervention de l'Etat, considérée dans son principe et dans l'application qui en a été faite à la B. I. C.

SECTION II. — L'intervention de l'État et l'évolution du droit public.

Nous devons examiner le principe de l'intervention de l'État, d'abord *in abstracto*, indépendamment des activités sociales ou économiques qui sollicitent son application. Constatons tout de suite qu'il ne saurait avoir un caractère immuable. Il varie nécessairement avec l'idée qu'on se fait de l'État à un moment donné, dans un pays déterminé. Cette idée que les juristes se sont efforcés de systématiser à toutes les époques, en théorie juridique, est soumise à une évolution incessante conditionnée par les *faits humains* qui sont eux-mêmes en perpétuelle transformation.

Depuis 1789, les deux idées essentielles qui étaient à la base du droit et, en particulier, du droit public, étaient : l'idée de souveraineté de l'État ayant pour titulaire originaire la nation personnifiée, et l'idée du droit naturel, inaliénable et imprescriptible, de l'individu, s'opposant au droit souverain de l'État.

Dans ce système, la nation a une personnalité distincte et supérieure à celle des individus qui la composent. Cette supériorité constitue la souveraineté ou puissance publique. La nation, organisée, délègue sa souveraineté à un gouvernement qui la représente et qui exerce, en son nom, la souveraineté dont elle reste l'incommutable titulaire. Puis l'État apparaît : c'est la nation souveraine, fixée sur un territoire déterminé et organisée en gouvernement. L'État a charge de la protection des droits individuels ; il les limite dans la mesure où cette limitation est nécessaire pour assurer la protection des droits de tous les membres de la nation.

Ces deux idées de la souveraineté de l'État et du droit naturel de l'individu, issues de l'Ancien Régime et de la Révolution, ne correspondent plus aux réalités d'aujourd'hui. Comment ces concepts métaphysiques pourraient-ils, en effet, servir de base au système juridique d'une société pénétrée de positivisme ? Le droit de puissance publique ne peut pas s'expliquer par une délégation divine. On a compris qu'il ne pourrait pas s'expliquer davantage par une délégation de la volonté nationale puisque, dans la réalité, celle-ci n'est que la volonté de quelques individus. Le créateur de la philosophie positive, Auguste Comte, écrivait déjà, en précurseur : « Depuis plus de trente ans que je tiens la plume philosophique, j'ai toujours représenté la souveraineté du peuple comme une mystification oppressive et l'égalité comme

un ignoble mensonge ». Au surplus, le dogme de la souveraineté nationale est en contradiction violente avec une masse de faits sociaux et politiques se groupant sous deux chefs : 1^o la souveraineté nationale implique une correspondance exacte entre l'Etat et la nation qui, bien souvent, en fait, n'existe pas ; 2^o la souveraineté nationale suppose la non-existence sur le territoire national de collectivités investies de droits de puissance qui existent dans les pays décentralisés et fédéralisés.

On a compris également que les droits naturels sont une fiction parce que l'homme étant par nature un être social, l'homme individuel est une pure création de l'esprit. La notion de droit implique la vie sociale, le milieu social, d'où l'homme, s'il en possède, peut tirer ses droits, mais non les lui imposer.

L'adoption par les Chambres du principe de la représentation proportionnelle dans le système électoral, est, parmi beaucoup d'autres, une preuve tangible que la loi de la majorité — corollaire du dogme de la souveraineté nationale — n'est plus la loi essentielle de la démocratie française.

Le concept de souveraineté, déjà en contradiction avec les faits, aurait pu néanmoins subsister s'il avait apporté la preuve de sa valeur d'efficacité pratique. Or, la conscience moderne est arrivée à la conclusion exactement contraire.

Quand l'Etat enseigne, secourt les malheureux, organise les retraites ouvrières, assure le transport des personnes et des choses, on ne trouve, dans ces activités, aucune marque du pouvoir de commander. Or, si l'Etat est, par définition et par nature, la nation souveraine, il faut bien qu'il le soit toujours. Si, dans une seule de ses activités, l'Etat n'est pas souverain, c'est qu'il ne l'est jamais.

Dans tous les services qui prennent chaque jour une plus grande extension, Enseignement, Assistance, Travaux Publics, P. T. T., Chemins de fer, etc..., il y a une intervention de l'Etat qui doit être soumise à un système de droit public ; celui de la souveraineté nationale étant inapplicable à des actes étrangers à la puissance commandante, un système nouveau se constitue, rattaché d'ailleurs par des liens intimes au précédent, mais basé sur une notion toute différente qui circule partout, qui inspire et façonne toutes les institutions modernes du Droit Public, qui détermine l'évolution si féconde de la jurisprudence du Conseil d'Etat : la notion de service public.

Ce nouveau principe, à caractère essentiellement objectif, est reconnu aujourd'hui comme fondement du droit public,

non seulement par presque tous les juristes, mais encore par beaucoup d'hommes politiques. Deux citations suffisent à préciser cette évolution. En 1908, à l'inauguration du monument élevé à la mémoire de Scheurer-Kestner, et rappelant le rôle joué par lui dans l'affaire Dreyfus, M. Clemenceau disait notamment : « Le sort en était jeté. Déjà la foule d'instinct courait au parti de Barabbas. Ici la pensée s'arrête, anxieuse. Le nombre, le suffrage universel en défaut? N'est-ce pas la loi même de la démocratie qui se trouve mise en question?... Eh bien, non, hâtons-nous de le dire, la démocratie n'est pas le gouvernement du nombre, au sens où le mot de gouvernement est entendu par les partisans de l'autorité... Il faut que la démocratie soit le gouvernement de la raison... Si nous attendions de ces majorités d'un jour l'exercice de la puissance qui fut celle de nos anciens rois, nous n'aurions fait que changer de tyrannie ». Et M. Barthou écrivait, à la même époque : « Il faut vivre avec son temps et ne pas perpétuer dans les mœurs le dogme d'un Etat souverain et infaillible, dont les fonctionnaires seraient les esclaves résignés et muets », soulignant avec force le caractère essentiellement évolutif des principes qui sont à la base du Droit Public.

Cette opinion est partagée par les théoriciens publicistes comme M. Haurion qui reconnaît à l'Etat un pouvoir de domination qui n'est plus un droit subjectif, dont l'Etat, personne juridique, serait titulaire, mais avant tout une *fonction sociale*, par M. Berthélemy, pour qui la puissance publique, la puissance souveraine existent bien sans doute, mais ne sont pas exercées par un sujet de droit qui en serait le titulaire et qui sont constitués en réalité par l'ensemble des fonctions, accomplies par les agents de l'Etat. Cette notion de fonction sociale, clairement dégagée à la Faculté et au Parlement, n'est, à bien l'examiner, que la notion de service public.

D'autre part, la transformation économique accomplie dans la seconde moitié du XIX^e siècle, a brisé les cadres du système métaphysique construit par la Révolution. Les découvertes scientifiques et leurs applications industrielles de tous ordres ont rendu plus nombreuses et plus complexes les relations entre les hommes. L'interdépendance sociale, en devenant de plus en plus étroite, a mis en plein relief, dans tous les domaines de l'activité humaine, l'admirable loi de solidarité. C'est peut-être dans l'ordre de l'activité économique qu'elle se manifeste avec une force particulière. Le président d'une grande banque anglaise formulait récemment au cours d'une assemblée de ses actionnaires

cette considération lumineuse sur la solidarité économique : « Voulez-vous avoir une explication simple de la misère de nos industries? La Russie — prenons l'exemple du pays le plus atteint — consommait autrefois beaucoup de thé. Elle n'en consomme plus aujourd'hui. La Chine, qui le lui vendait, n'en exporte plus chez sa voisine. Mais les Chinois, appauvris à leur tour, n'achètent plus de cotonnades à Manchester qui, par répercussion, n'importe plus de coton américain. Ainsi, de proche en proche, les échanges ont cessé. Il a suffi de la rupture d'un anneau de la chaîne économique pour que le circuit des échanges ait été fermé ».

Il est, pour une société, des besoins d'une importance essentielle, comme les transports, l'éclairage, les relations postales, assurés par des organismes puissants et complexes ; si le fonctionnement de ceux-ci vient à s'arrêter, ne fut-ce qu'un instant, il en résulte une perturbation qui compromet gravement la vie sociale. C'est pourquoi l'Etat doit aujourd'hui assurer non seulement les services de guerre, de police, de justice, mais encore organiser et faire fonctionner des services très nombreux et très variés dont beaucoup ont le caractère industriel et que les auteurs allemands désignent sous le nom de culture, les gouvernants ayant le devoir d'accomplir toutes les activités susceptibles de développer la culture physique, intellectuelle, morale de l'individu et la prospérité de la nation. Cette obligation est en contradiction flagrante avec le concept de souveraineté. Sans doute, les services de guerre, de police et de justice en étaient comme la manifestation directe ; mais il en est différemment des services industriels pour lesquels ce n'est plus le pouvoir de commander qui apparaît au premier plan, mais l'obligation d'agir pratiquement. C'est ainsi que le pouvoir de l'Etat lui est reconnu, non comme un droit primaire de puissance publique, mais à raison des devoirs qui lui incombent, ce pouvoir n'existant que dans la mesure où il remplit ces devoirs. Les activités dont l'accomplissement s'impose à l'Etat constituent l'objet même des services publics. Dans l'exercice par les gouvernants de ces attributions, on ne constate plus ni les prérogatives d'une volonté souveraine, ni les manifestations de *l'impérium* traditionnel.

Le Service Public. — Il apparaît comme une obligation d'ordre juridique, s'imposant aux gouvernants, d'assurer sans interruption l'accomplissement d'une certaine activité. Cette définition soulève trois questions : Qui sont les gouvernants? Quel est

le fondement de l'obligation qui s'impose à eux ? Quel est l'objet de cette obligation ?

Les gouvernants d'un pays sont ceux qui, en fait, détiennent le pouvoir dans ce pays, peuvent imposer une contrainte matérielle. Ce pouvoir n'a pas nécessairement le caractère d'un droit ; c'est, avant tout, une possibilité de fait.

A toutes les époques, la conscience humaine a imposé aux détenteurs du pouvoir, en contre-partie de leur puissance, l'obligation, au moins morale, de rendre certains services. Les exemples ne manquent pas dans l'Histoire, de classes sociales perdant leur puissance politique parce qu'elles ne rendaient plus les services sociaux qui étaient la condition même de leur puissance. Ce sentiment longtemps confus est devenu de nos jours une claire conception de l'esprit humain. C'est pourquoi les hommes cherchent passionnément à déterminer le fondement juridique de cette obligation pour en transformer le caractère, en la rendant susceptible de recevoir une sanction positivement organisée. Mais l'on peut affirmer que cette obligation existe bien juridiquement parce que l'esprit humain ne conçoit plus aujourd'hui qu'il puisse en être autrement, parce que la notion d'un devoir juridique s'imposant aux gouvernants remplit la conscience des hommes modernes et qu'à tout prendre, la règle de droit n'est que la croyance pénétrant profondément la masse des hommes, que telle règle est impérative, que telle obligation existe, que telle charge doit être accomplie ; le droit est une création psychologique de la société, déterminée par les besoins d'ordre matériel, intellectuel et moral.

Le grand publiciste anglais Dicey a remarquablement développé cette idée dans son beau livre : « *Le droit et l'opinion publique* », où il écrit notamment : « Il existe, à une époque donnée, un ensemble de croyances, de convictions, de sentiments, de principes acceptés ou de préjugés fermement enracinés qui, pris ensemble, forment l'opinion publique d'une période particulière, ou ce que nous pouvons appeler le courant régnant de l'opinion. En ce qui concerne tout au moins les trois ou quatre derniers siècles et particulièrement le XIX^e siècle, l'influence du courant dominant l'opinion a déterminé en Angleterre, directement ou indirectement, si nous considérons la question largement, le cours de la législation ».

Enfin cette obligation existe avec un caractère juridique parce que toute une série d'institutions s'organisent spontanément pour donner une sanction positive à ces obligations. « Il n'y a pas aujourd'hui dans le monde civilisé — écrit M. Duguit — un seul

esprit qui ne soit profondément pénétré de cette idée que tous ceux qui détiennent le pouvoir à un titre quelconque, empereurs, rois, président de la République, ministres, parlements, le détiennent, non pour leur profit, mais pour celui des gouvernés et l'idée actuellement a tellement de force que tous les détenteurs du pouvoir le répètent à l'envi, alors même qu'en fait ils tâchent à retirer le plus de bénéfice possible de leur situation ».

Les juristes sociologues, de leur côté, ont cherché à déterminer le fait social qui serait le fondement de ces obligations. Nous pensons, avec M. Duguit, que le grand fait de l'interdépendance sociale créant, entre tous les hommes, une active solidarité, donne au problème la solution la plus simple et la plus forte en faisant reposer les obligations des gouvernants sur un fait universel que chacun constate et en mettant du même coup au cœur des hommes l'espoir d'une amélioration progressive de leur sort au fur et à mesure du développement des institutions de solidarité qui ne sont que la mise en œuvre de l'interdépendance sociale.

Quelles sont les activités, formant l'objet des services publics, dont l'accomplissement est considéré comme obligatoire pour les gouvernants ? Il n'est pas possible de faire à cette question une réponse précise, parce que les activités envisagées ne sont pas les mêmes suivant les pays et, pour chaque pays, suivant les périodes de son histoire. Il s'agit, en somme, dans l'espèce, d'une impression psychologique, d'une croyance des masses, essentiellement variables et évolutives. Le sens même de cette évolution est difficile à déterminer. L'expérience permet seulement de dire que le nombre des activités, susceptible de devenir l'objet des services publics, augmente avec le développement de la civilisation matérielle et morale. On le conçoit aisément. La civilisation se caractérise notamment par l'accroissement des besoins de tous ordres et par leur satisfaction de plus en plus facile et prompte, ce qui implique l'existence d'une organisation sociale de plus en plus complexe, nécessitant l'intervention fréquente des gouvernants, dont l'action se développe en même temps que la civilisation elle-même.

La substitution à l'économie domestique de l'économie nationale, la création de vastes organismes industriels, commerciaux et bancaires, les découvertes scientifiques et leurs applications pratiques, en multipliant les relations entre les hommes et en créant des intérêts communs aux différentes activités humaines, ont développé, avec une rapidité inouïe, l'interdépendance sociale et des liens intimes de solidarité. Sans doute, la division du monde en

groupements politiques distincts a empêché ces liens de solidarité d'embrasser la collectivité humaine tout entière ; l'intérêt national a engendré l'égoïsme national qui a obligé la solidarité humaine à se confiner, provisoirement, dans le cadre de la nation ou d'un groupement de nations. Mais l'interdépendance de tous les Etats du monde subsiste parce que, s'il appartient à chacun d'eux de faire ou de ne pas faire le geste de solidarité qui la reconnaît et la consacre, il ne dépend pas de leur volonté que cette interdépendance existe ou n'existe pas : elle est au-dessus d'eux, en dehors d'eux, elle les domine, elle les pénètre, elle s'impose à eux.

Cette interdépendance des peuples, la solidarité de leurs intérêts économiques qui se manifeste par les échanges commerciaux chaque jour plus nombreux, le rayonnement mondial des idées républicaines de fraternité humaine, imposent aux gouvernements l'organisation de services publics qui puissent assurer les relations internationales exigées par le développement continu et les progrès incessants de la civilisation.

Le service national et international des P. T. T. est l'un de ceux qui mettent le mieux en lumière le caractère juridique de l'obligation qui s'impose aux gouvernants envers les gouvernés ainsi que la solidarité d'intérêts qui unit entre elles les différentes nations.

Le nombre des services publics va croissant chaque jour sous la pression des besoins nouveaux dont les hommes prennent conscience et que l'évolution de l'esprit humain ne permet plus aujourd'hui de laisser insatisfaits. Ce qui était encore inconnu hier ou considéré comme un luxe inutile, apparaît aujourd'hui comme nécessaire à la vie des cités. Nos pères ont à peu près ignoré les applications pratiques de l'électricité. La loi du 15 juin 1906 sur les distributions d'énergie électrique laisse pressentir que l'énergie électrique deviendra objet de service public. C'est chose faite aujourd'hui pour la lumière électrique dans maintes communes de France où les municipalités assurent ce service ou passent des conventions le concédant à des compagnies privées, qui restent soumises à leur contrôle. A l'heure actuelle, la Chambre des députés a adopté et le Sénat examine un projet tendant à organiser l'électrification rurale, destiné à apporter dans nos campagnes le bienfait des applications multiples de l'électricité.

A côté de l'organisation en service public d'une activité essentielle à la vie des nations, il est une autre forme de l'intervention de l'Etat : c'est celle qui consiste, par un contrôle des activités privées, à préserver une nation des dangers que pourrait lui faire

courir la constitution de grands trusts, dans l'ordre agricole, industriel, commercial ou bancaire, à protéger l'exécution des contrats contre l'insolvabilité réelle ou frauduleuse des débiteurs (contrôle des compagnies d'assurances), à sauvegarder l'épargne contre les imprudences commises dans l'utilisation des dépôts par les établissements de crédit auxquels ils sont confiés. On peut donc dire que l'objet même des obligations de l'Etat et le sens de son intervention se trouvent déterminés par la situation économique du pays et il devient possible de donner, du service public, la définition suivante formulée par M. Duguit : « C'est toute l'activité dont l'accomplissement doit être réglé, assuré et contrôlé par les gouvernants, parce qu'il est indispensable à la réalisation et au développement de l'interdépendance sociale et qu'il est de telle nature qu'il ne peut être assuré complètement que par l'intervention de la force gouvernante ».

Pour malaisé que soit l'indication d'un critérium formel, permettant de reconnaître les activités devant provoquer l'intervention de l'Etat sous forme d'organisation de service public ou de simple contrôle, on peut dire néanmoins, dans une formule approchée, qu'il se trouve dans le désordre social produit par la suspension, même temporaire, de cette activité ou, en sens inverse, par son exercice abusif. Il suffit de citer, comme exemples de la première cause, la grève des agents de chemins de fer (grève française de 1910), celle des agents des P. T. T., celle des ouvriers mineurs, qui a failli provoquer, en Angleterre, en 1912, d'irréparables désastres et qui, en attendant le moment, peut-être prochain, où l'exploitation des mines de houille deviendra un service public, a déterminé le vote de la loi Asquith imposant aux propriétaires des mines l'obligation d'un salaire minimum. Comme exemples de la deuxième cause, nous rappellerons les ruines provoquées par la faillite des grandes affaires dues à l'initiative privée : des capitaux souscrits dans un acte de confiance sont engloutis ; des capitaux prêtés, des dépôts confiés ne sont pas remboursés ; les capitaux promis aux contrats d'assurance restent impayés ; dans tous les cas, notamment en France, où l'habitude de l'épargne a la force d'une tradition nationale, la faillite d'affaires importantes, en affectant les intérêts d'un très grand nombre de citoyens, risque d'apporter un trouble grave à l'économie générale du pays.

« Ainsi, écrit M. Duguit, la notion de service public vient remplacer celle de souveraineté. L'Etat n'est plus une puissance souveraine qui commande ; il est un groupe d'individus détenant une force qu'ils doivent employer à créer et à gérer les services publics.

La notion de service public devient la notion fondamentale du droit public moderne ».

Au système juridique antérieur qui était d'ordre métaphysique et individualiste succède un système juridique d'ordre réaliste et socialiste. Il nous reste à étudier, à la lumière de ces principes, la question proprement juridique de l'intervention de l'Etat dans l'affaire de la B. I. C.

SECTION III. — Etude juridique de l'intervention de l'Etat.

Nous avons constaté que l'intervention de l'Etat est aujourd'hui un *fait* qui se produit dans le domaine des questions économiques aussi bien que dans celui des questions sociales. Cette intervention de l'Etat, qui étend chaque jour son champ d'action, se produit-elle au hasard, au gré de la fantaisie des gouvernants, ou est-elle, au contraire, légalement réglementée, en vue de répondre à des besoins dûment prouvés? Enfin, quelle est l'idée juridique qui est à la base de cette intervention, en dehors de la nécessité pratique qui l'impose?

L'Etat intervient dans les activités les plus différentes. Il protège la vie des faibles et en améliore les conditions matérielles et morales d'existence, par la réglementation du travail, des logements insalubres, par l'organisation des retraites ouvrières, de l'assurance et de la prévoyance sociales. Il encourage les industries naissantes ou encore insuffisamment développées pour supporter sans protection la concurrence étrangère, par l'institution des tarifs douaniers ou par l'allocation de primes à la production. Il facilite par des subventions la création et l'entretien d'une industrie comme l'aviation qui représente un élément de force indispensable à la défense nationale en temps de guerre. Il vient au secours des populations éprouvées dans leurs biens par des événements indépendants de leur volonté, comme un cyclone, une inondation. Il s'engage vis-à-vis des sinistrés de la guerre de 1914-18 à réparer intégralement les dommages qu'ils ont subi dans leurs personnes et dans leurs biens.

Ces différents exemples permettent de déterminer le sens des interventions de l'Etat, qui ont toujours pour objet de prévenir ou de réparer les diminutions matérielles ou morales dont la persistance porterait préjudice au développement rationnel de la nation.

Quelle est la méthode d'intervention de l'Etat? Elle n'est et ne peut être réalisée, dans un pays aux institutions démocratiques

comme la France, que par un vote du Parlement. En effet, l'intervention de l'Etat entraîne, presque toujours, l'engagement d'une dépense et, par conséquent, le vote préalable d'un crédit. Cette règle à peu près générale présente néanmoins une importante exception. Dans les questions de droits de douane, l'Etat n'apporte pas lui-même un secours en argent à ceux qu'ils protègent, mais il leur permet de vendre plus cher à l'intérieur du pays. Ce sont donc les consommateurs nationaux qui paient une véritable subvention à l'industrie protégée, égale au montant du droit de douane.

Dans quelle mesure l'intervention doit-elle se produire? Elle doit être suffisante, quand elle se propose la réparation d'un dommage pour rétablir si possible le capital détruit, rendre la confiance aux sinistrés, apaiser le trouble social causé par le dommage. Elle ne doit pas, en revanche, imposer à l'ensemble de la nation une charge qui pèserait sur son activité. Il appartient aux gouvernants de déterminer la limite des sacrifices que le pays tout entier peut s'imposer pour maintenir, au mieux des intérêts de tous, l'équilibre général des forces de la nation.

L'exposé des motifs d'une proposition de loi tendant à ouvrir un crédit destiné à venir en aide aux victimes des inondations qui ont eu lieu le 1^{er} octobre 1892; dans le département des Bouches-du-Rhône, est, à cet égard, caractéristique : «... Il appartient au pouvoir législatif, dans des circonstances exceptionnelles, de prendre des mesures exceptionnelles aussi, qui, seules, pourront, sinon réparer le mal, du moins soulager les victimes du fléau. C'est avec confiance que, suivant les usages établis, nous faisons appel aux sentiments de solidarité et de bienveillance du Parlement pour lui demander de venir en aide à nos populations cruellement éprouvées. »

L'intervention de l'Etat que l'évolution du droit public, consécutive à la transformation économique du monde, a imposée à la conscience des hommes, a été organisée progressivement par la loi en vue de répondre aux fins d'intérêt général qu'elle poursuit. Elle est née et s'est développée dans le sentiment de solidarité qui pénètre de plus en plus les masses des nations civilisées. Elle est un résultat de l'interdépendance sociale.

Remarquons d'abord avec M. Charles Gide que l'Etat lui-même n'est que la forme la plus antique et la plus complète de la solidarité entre les hommes, que le solidarisme a inspiré la plupart des lois de protection ouvrière, d'assurance, d'assistance et d'éducation votés depuis un demi-siècle et qu'il a reçu une consécration

grandiose dans l'engagement pris par l'Etat de rembourser aux habitants des régions envahies tous les dommages causés par la guerre. Mais est-il possible de trouver à cette intervention une base juridique dans l'idée de solidarité qui est à son origine et qui l'a accompagnée dans son développement continu.

La question est importante. De sa solution dépend celle d'un grand nombre de problèmes qui retiennent aujourd'hui dans tous les pays l'attention des hommes d'Etat.

La solidarité envisagée comme cause de l'intervention de l'Etat serait la reconnaissance d'une obligation juridique mise à la charge des gouvernants, obligation dont le principe a été proclamé par l'école solidariste.

« La loi de solidarité, écrivait déjà Bastiat dans les « Harmonies Economiques », éclate en traits si nombreux dans l'individu et dans les masses, dans les détails et dans l'ensemble, dans les faits particuliers et dans les faits généraux, qu'il faut, pour le méconnaître, tout l'aveuglement de l'esprit de secte ou toute l'ardeur d'une lutte acharnée... Il suffit que l'action d'un homme, d'un peuple, d'une génération, exerce quelque influence sur un autre homme, sur un autre peuple, sur une autre génération, pour que la loi soit constatée. *La société tout entière n'est qu'un ensemble de solidarités qui se croisent.* »

Le fait de la solidarité avait été signalé également par Leroux et Auguste Comte. Mais on n'y voyait alors qu'une loi naturelle indépendante de la volonté des hommes auxquels elle s'imposait. Elle était d'ailleurs considérée comme une force de la nature produisant ses effets dans le bien comme dans le mal, ceux-ci plus visibles que ceux-là, comme la transmission des maladies, par la contagion et l'hérédité. Au point de vue moral, la solidarité n'était pas sans choquer le sentiment de justice d'après lequel chacun ne doit répondre que de ses actes. Ils s'agissait donc seulement de la conscience prise par les hommes du phénomène de solidarité qui les gouverne. Simple constatation d'un fait naturel devant lequel l'homme restait passif jusqu'au jour où des penseurs affirmèrent que la loi de solidarité s'appliquait également aux relations, aux activités humaines.

En effet, « les rapports de dépendance réciproque entre les parties des êtres vivants existent intégralement entre les êtres eux-mêmes, et aussi entre l'ensemble de ces êtres et le milieu où ils sont placés. Les lois de l'espèce — lois d'hérédité, d'adaptation, de sélection, lois d'intégration et de désintégration — ne sont que les aspects divers de la même loi générale de dépendance réci-

proque, c'est-à-dire de solidarité, des éléments de la vie universelle » (Léon Bourgeois).

Cette dépendance n'est point limitée aux conditions de la vie physique de l'homme ; elle s'étend aux phénomènes intellectuels et moraux, aux actes de sa volonté, aux œuvres de son génie. Cette dépendance le lie à tous et à tout dans l'espace et le temps. Sous ces principaux aspects : biologique, sociologique, moral, religieux, juridique, économique, elle embrasse l'humanité tout entière. La loi de solidarité est universelle.¹

L'école solidariste, qui date de la fin du siècle dernier, a consacré la théorie de la solidarité active. Pour être jeune, elle compte déjà, parmi ses adeptes venus de tous les points de l'horizon politique et philosophique, les fidèles au socialisme idéaliste de Fourier et de Leroux, les disciples d'Auguste Comte, les mystiques et les esthètes qui s'inspirent de Carlyle, de Ruskin ou de Tolstoï, des coopérateurs comme Charles Gide et Frédéric Passy, des hommes d'Etat du parti radical, dont le programme social et économique se rattache naturellement au solidarisme pour se distinguer à la fois du libéralisme individualiste et du socialisme collectiviste et parmi eux, se détachant en plein relief, Léon Bourgeois.

Le grand homme d'Etat qui incarne avec tant de force et de droiture l'idéal républicain de paix universelle et de concorde mondiale dans le respect scrupuleux des droits des nations, écrivait magnifiquement dans son livre « *Solidarité* » :

« D'où peut venir, vers une même pensée, le consentement d'esprits si divers ? On dirait, contre les barrières des systèmes trop étroits, la conspiration d'une poussée universelle.

« C'est que cette notion de la solidarité sociale est la résultante de deux forces longtemps étrangères l'une à l'autre, aujourd'hui rapprochées et combinées chez toutes les nations parvenues à un degré d'évolution supérieure : la méthode scientifique et l'idée morale ».

« Elle est le fruit du double mouvement des esprits et des consciences qui forme la trame profonde des événements de notre siècle...

« Entre l'économie politique classique et les systèmes socialistes, une opinion s'est formée lentement, non pas intermédiaire, mais supérieure ; une opinion conçue d'un point de vue plus élevé, d'où la lumière se distribue plus également et plus loin... »

A quoi correspond cette opinion ? A « une manière de penser générale, dont on trouve la trace un peu partout, chez les lettrés

comme chez les politiques, dans les œuvres écrites des philosophes comme dans les œuvres vécues des hommes d'Etat, dans les institutions privées et dans les lois, aussi bien chez les peuples latins que chez les Anglo-Saxons ou les Germains, aussi bien dans les Etats monarchiques que dans les démocraties républicaines... On la trouve professée par des socialistes chrétiens, et pour eux c'est la réalisation de l'harmonie économique. Pour quelques philosophes, c'est la loi « bio-sociologique » du monde ; pour d'autres, c'est la loi « d'entente » ou « d'union pour la vie » ; pour les positivistes, c'est, d'un seul mot, « l'altruisme ». Mais, pour tous, au fond, et sous des noms divers, la doctrine est la même, elle se ramène clairement à cette pensée fondamentale : il y a entre chacun des individus et tous les autres un lien nécessaire de *solidarité* ; c'est l'étude exacte des causes, des conditions et des limites de cette solidarité qui seule pourra donner la mesure des droits et des devoirs de chacun envers tous et de tous envers chacun, et qui assurera les conclusions scientifiques et morales du problème social ».

Quand la démonstration fut faite de l'application générale de la loi il restait à l'esprit humain d'adapter et d'organiser à sa conception le fait de la solidarité que la nature lui avait révélé. Il s'est efforcé de créer une solidarité active, dirigée par les hommes — dont l'utilité serait d'étendre au milieu social les bienfaits constatés dans la nature par le jeu de la solidarité — en établissant sur la doctrine scientifique de la solidarité naturelle une doctrine pratique de la solidarité morale et sociale, de déterminer enfin d'après les limites naturelles de la solidarité qui existe de fait entre les hommes, les limites morales de la solidarité de droit qu'ils doivent consentir ou qui peut leur être justement imposée. La solidarité doit donc devenir non seulement une règle de conduite, un devoir moral, mais encore, dans toutes les nations civilisées, une obligation juridique sanctionnée par la loi.

M. Léon Bourgeois a fondé cette obligation juridique sur un contrat tacite, qu'il appelle un quasi-contrat et en vertu duquel tout homme naît débiteur de la Société. « Au fond de toute obligation juridique, publique ou privée, se retrouve cette notion de la dette reconnue ou présumée reconnue ; le devoir de l'homme envers tous les hommes n'est pas d'une autre nature : c'est l'idée d'une dette, cause et mesure de l'obligation naturelle et morale ».

Dans l'ordre du groupement national, la solidarité s'imprègne des vertus ancestrales de la race pour continuer plus sûrement l'œuvre ininterrompue des générations successives. M. Poincaré

disait à une cérémonie en l'honneur de Guynemer : « ... Nous ferions injure à la mémoire de Guynemer, si nous lui attribuions, à lui seul, tout le mérite de ses éblouissants succès. *C'est dans la solidarité de l'armée et de la nation que son âme s'est élevée et agrandie ; il a rendu plus qu'il n'avait reçu... »*.

La théorie de la solidarité des êtres vérifie et généralise cette idée de la dette de l'homme envers les autres hommes et fonde sur elle, en dehors de toute définition arbitraire et de toute intervention d'une autorité extérieure, la théorie du devoir social.

L'école libérale s'est montrée nettement hostile à cette conception. Le 20 décembre 1902, M. d'Eichtal faisait, à l'Académie des Sciences morales et politiques, une lecture sur la solidarité sociale et les nouvelles formules qui aboutissent à la doctrine solidariste. Il estimait que cette doctrine deviendrait vite attentatoire, sous son aspect juridique, à la liberté et à l'initiative individuelles. Très grand partisan de la solidarité sous forme d'association libre, M. d'Eichtal se montrait, dans ses conclusions, hostile au solidarisme obligatoire, d'où naîtrait une réglementation d'Etat vexatoire, injuste et inefficace.

Comment les interventions de l'Etat en faveur de la B. I. C., sous quelque forme qu'elles aient été envisagées ou qu'elles se soient produites, — pression morale sur les banques de la Place de Paris, intervention directe auprès de la Banque de France, avances au gouvernement chinois, escompte des bons du Trésor chinois, émission d'un emprunt chinois sur le marché de Paris, abandon de l'indemnité des Boxers, peuvent-elles être envisagées du seul point de vue juridique ?

Les considérations précédentes nous permettent de dire qu'elles sont une application du principe de la solidarité nationale, systématisé en obligation juridique par la conscience moderne des peuples civilisés. Sans doute, nous ne méconnaissions pas que ce principe juridique de la solidarité nationale peut entrer en conflit avec des principes plus anciens de notre Droit Public, au nom desquels M. Tardieu s'opposait, à la Chambre, le 27 janvier 1922, au vote du projet de loi sur l'indemnité chinoise : « De deux choses l'une : ou bien l'opération projetée avec l'indemnité des Boxers ne donnera rien, — dans ce cas, l'opération n'est pas intéressante —, ou bien l'indemnité des Boxers donnera quelque chose et, dans ce cas-là c'est une somme qui, quel qu'en soit le montant, appartient au Trésor public et dont vous, députés, vous, membres du Parlement, avez à décider si l'on peut faire emploi pour un objet sans précédent dans les annales parlementaires... Depuis quand les de-

niers publics peuvent-ils servir à rembourser les dettes privées des établissements bancaires en déconfiture ? Depuis quand y a-t-il telle catégorie de déposants ou de détenteurs de titres qui puisse être l'objet, de la part de l'Etat, de ce traitement de faveur ? En vérité, je serais heureux que les déposants chinois pussent bénéficier de ce régime de faveur, mais je ne peux pas oublier qu'en ce moment même, il y a en France des milliers et des milliers de détenteurs de titres russes pour lesquels rien n'a été fait et pour lesquels rien ne peut être fait... Je me place sur le terrain des principes. Je ne complique pas la question. Je n'entre pas dans les détails, je me borne à dire, avec regret, mais avec force, que je ne peux pas donner mon bulletin au projet qui nous est soumis. »

M. Jeanneney, dans le rapport présenté sur la même affaire au nom de la Commission sénatoriale des finances, exprimait un sentiment identique en écrivant : « Vouloir que l'Etat intervienne pécuniairement dans la déconfiture d'une banque, n'est pas certes sans heurter *a priori* les principes et les précédents. Il n'est pas dans la fonction de l'Etat de réparer les ruines privées que les entreprises industrielles ou commerciales ont pu causer. Les ressources du budget n'y peuvent être employées : ce n'est pas pour cette destination que les contribuables les consentent ». Il se ralliait néanmoins au projet, dont le vote lui paraissait nécessaire pour sauvegarder « le prestige, le crédit et le renom de la France, » reconnaissant implicitement, dans ce cas, l'existence, pour l'Etat, d'un devoir de solidarité nationale à accomplir.

Ce devoir de solidarité, on peut dire que le Parlement en a eu la conscience profonde. Le président du conseil disait à la Chambre, le 8 juillet 1921 : « ce que le gouvernement se propose, dans cette affaire, c'est de sauvegarder les intérêts français. Le gouvernement est, d'ailleurs, je dois le dire, dans une situation forcément difficile. Il s'agit, malgré tout, d'une entreprise privée et les moyens dont dispose le gouvernement consistent à faire appel à une certaine solidarité, à exercer en vue du résultat à obtenir une certaine pression morale... A un moment donné, après avoir fait personnellement tout mon possible, après avoir usé de la persuasion, je me suis demandé, tant j'attachais d'importance à une solution favorable, si je ne devais pas avoir recours à une certaine procédure que, dans des circonstances graves, on emploie. Je ne l'ai pas fait pour des raisons qui m'ont frappé, parce que, s'agissant, malgré tout, d'intérêts particuliers, il m'a paru que le gouvernement était tenu à une certaine réserve. Je me suis demandé ensuite si je ne devais pas saisir le Parlement d'une demande de crédits.

J'ai hésité d'abord devant la longueur de la procédure et ensuite à cause de la gravité du précédent qui aurait conduit les Chambres à combler le déficit des entreprises particulières ».

Il précisait sa pensée à la séance du 24 décembre 1921 :

Evidemment, c'est une chose fâcheuse, pénible, injuste, que le gouvernement, que l'Etat soit obligé de venir au secours de certaines entreprises privées, parce qu'elles ont été l'objet de dilapidations. Oui, c'est fâcheux et c'est injuste. Mais vous ne pouvez pas faire tout de même que certaines entreprises, par leur développement, par le genre de travaux auxquels elles s'appliquent, ne finissent par pénétrer l'intérêt public. Vous ne pouvez pas éviter qu'il n'y ait, à de certaines heures, certaines solidarités qui imposent des efforts à l'Etat. Nous avons traversé, à ce propos, après la guerre, dans ces deux dernières années, des heures d'angoisse. Il y a eu des troubles profonds dans les milieux financiers. Bien des établissements d'ordre privé ont été menacés d'être emportés par une tourmente qui, même en dehors de toute faute commise, avait dépassé toutes les prévisions. Croyez-vous qu'un gouvernement aurait pu se désintéresser de pareilles situations ? Croyez-vous que la B. I. C. soit la seule au secours de laquelle nous soyons allés ? Croyez-vous que nous n'ayons pas formé des consortiums pour défendre d'autres établissements ?

Nous avons constaté qu'il y avait conflit entre le principe de solidarité nationale et celui d'après lequel les deniers de l'Etat ne sont pas faits pour combler les déficits des entreprises privées. Disons tout de suite que le second de ces principes ne semble pas, à l'examen, être aussi absolu qu'il le paraît.

En effet, l'Etat accorde des subventions à des industries naissantes, protège contre la concurrence étrangère des entreprises encore insuffisamment développées. Il le fait au nom de l'intérêt général du pays qui commande qu'aucune forme de l'activité économique nationale ne soit exposée à disparaître quand une intervention de l'Etat peut suffire à la protéger. Cette intervention se traduit, suivant les cas, soit par une aide directe, provenant des deniers publics, lesquels sont fournis par l'impôt, c'est-à-dire par les contribuables, soit par l'établissement ou l'augmentation d'un droit de douane permettant à l'industrie protégée de vendre plus cher à l'intérieur du pays. Or les droits de douane sont de véritables impôts établis beaucoup moins au profit de l'Etat qu'à celui des industries protégées. M. Caillaux écrit dans son livre : *« Où va la France, où va l'Europe ? »*

... Les industriels voulaient s'assurer la paisible possession des marchés intérieurs pour consolider d'abord, pour accroître ensuite leurs profits. A ces fins, aussitôt obtenu le résultat désiré, ils entreprirent de se grouper, de former, sous des vocables divers, des associations ayant pour but principal de fixer les prix de vente, de les élever au chiffre maximum que

le tarif des douanes permettait d'atteindre. *Ainsi, l'ensemble de chaque nation fut soumis à de véritables impôts prélevés non au profit de l'Etat, mais au profit d'une oligarchie, à des impôts invisibles représentés par la différence entre les prix de revient des produits, bénéfice normal compris, et les prix de vente artificiellement majorés à la faveur et en fonction des droits de douane...* Sous des prétextes divers, l'industrie réclame des modifications au tarif des douanes que l'on met incessamment en mouvement, qui subit les impulsions désordonnées que lui communique l'agitation des intérêts réglementés. Réglementation, disons-nous. Terme insuffisant ! C'est en réalité une vaste législation factice et mystérieuse que le grand patronat arrête en des réunions où, après s'être violemment élevé contre les interventions officielles pour modérer le prix du pain ou celui de la viande, il édicte toute la kyrielle d'impôts dont la protection douanière est le contrefort.

La loi du 6 mai 1916 avait remis provisoirement au gouvernement, pour la durée des hostilités, la prérogative législative de modifier les droits de douane. Prorogée plusieurs fois après la fin de la guerre, à une époque où elle ne correspondait plus à une nécessité nationale, elle a enfin cessé d'exister le 31 décembre 1922. M. Gaston Jèze pouvait écrire à ce sujet à la fin de 1921 : « ... Nous sommes encore sous le régime de la dictature organisée pour la guerre. Trois ans après l'armistice, le gouvernement, dans le secret des bureaux ou des commissions, prend encore seul des mesures d'une gravité exceptionnelle. Prisonnier de quelques grands producteurs, il promulgue des oukases protectionnistes qui sont de véritables abus de la force politique momentanément entre les mains d'une ploutocratie ».

Instituer un droit de douane équivaut à créer un impôt au profit d'un groupement industriel. Quand des crédits sont votés pour venir en aide à des régions dévastées par des circonstances indépendantes de la volonté humaine : incendie, inondation ou toute autre cause, quand le Parlement décide que seront réparés tous les dommages de guerre en déclarant à l'article 1^{er} de la loi : « La République proclame l'égalité et la solidarité de tous les Français devant les charges de la guerre », il y a, dans ces différents actes des pouvoirs publics, la mise en œuvre d'une intervention de l'Etat qui s'analyse toujours par un sacrifice imposé à la collectivité nationale, dans un but d'intérêt général, en faveur de groupements particuliers.

Par la prime, par la subvention, par le droit de douane, l'Etat intervient donc, financièrement, en faveur d'entreprises privées. Cette simple constatation ruine presque complètement l'objection tirée du principe de l'intangibilité des deniers publics. Sans

doute, il n'est pas normal d'en affecter au renflouement d'une banque ou d'une maison de commerce. Mais il n'apparaît pas plus normal de subventionner une industrie ou d'établir à son profit un véritable impôt de fait que la collectivité devra lui payer.

Les subventions sont exceptionnelles, dira-t-on, ne fondez pas sur elles la preuve d'une intervention fréquente des finances publiques en faveur d'affaires privées. Nous le reconnaissons volontiers en marquant que l'argument ne vaut que pour les subventions et ne saurait en aucun cas s'appliquer aux droits de douane dont l'exemption pour un article déterminé est une exception.

Mais que l'on nous comprenne bien. Nous ne demandons pas une intervention systématique de l'Etat dans toutes les affaires en déconfiture. *Nous pensons simplement que, lorsqu'une entreprise française est menacée de disparaître et qu'à raison de circonstances spéciales sa disparition correspondrait à une diminution du prestige ou du crédit de la France, il est du devoir du Gouvernement et du Parlement d'appliquer en sa faveur le principe de la solidarité nationale.* Mais il s'agit là d'une exception, justifiée, dans l'affaire de la B. I. C., par l'intérêt général du pays engagé à raison des télégrammes des Affaires étrangères et des déclarations officielles de nos consuls. Une telle intervention reste exceptionnelle et, par conséquent, ne crée pas un précédent. Le Ministre des Finances le disait nettement au Sénat le 3 mars 1922 :

Posons d'abord bien nettement un principe : l'intervention de l'Etat en la circonstance ne doit pas créer un précédent. (*Très bien ! très bien !*) Il ne peut être question pour le Trésor français, de venir au secours d'établissements défaillants ; l'Etat ne peut se substituer aux responsabilités privées. Il y a des actionnaires, il y a des administrateurs : c'est à eux et à eux seuls qu'incombe la responsabilité de leurs affaires. L'Etat ne peut, sous une forme détournée, intervenir en faveur d'établissements qui ont pu être plus ou moins mal gérés...

Ce principe de solidarité a pour but exclusif de protéger les intérêts particuliers dans la mesure où leur défense importe à la sauvegarde des intérêts généraux de l'Etat. Ce principe pénètre de plus en plus la conscience de l'opinion publique et de ses représentants aux assemblées délibérantes. Il inspire la législation. Il est invoqué par ceux des membres du Parlement qui sollicitent un dégrèvement d'impôts en faveur d'une activité atteinte dans son essor ou des habitants d'une région sinistrée.

Le 9 juillet 1921, M. Doumergue intervenait dans la discussion, au Sénat, du projet de loi concernant le régime fiscal des boissons

hygiéniques pour demander à la Haute Assemblée de consentir, au nom de la solidarité nationale, à une réduction sensible du droit de circulation sur les vins dont l'industrie traversait alors une crise sérieuse. Il répondait au rapporteur général de la Commission des finances qui s'opposait à toute réduction :

« L'intransigeance de l'honorable M. Chéron se maintiendrait-elle en présence de la situation d'une industrie absolument obérée et écrasée qu'il verrait, par suite de droits excessifs, menacée dans son existence ? »

« Nous nous montrons très généreux pour relever toutes les ruines. Il y en a qui proviennent des dévastations faites par les Allemands. Il en est d'autres qui tiennent à des circonstances tout à fait différentes, à des phénomènes économiques, par exemple. *Quand un événement susceptible de provoquer une perturbation économique considérable, soit pour nos intérêts du dedans, soit pour ceux du dehors, vient de se produire, le gouvernement se préoccupe avec juste raison d'intervenir et de faire les sacrifices nécessaires pour enrayer le mal ; nous disons qu'il y a, en ce moment, une situation profondément troublée, une situation excessivement grave, c'est celle des producteurs de boissons hygiéniques, et plus particulièrement des viticulteurs qui se répartissent sur les trois quarts du territoire français ».*

M. Gaudin de Villaine a déposé, au Sénat, deux propositions de résolution en faveur des porteurs français de fonds russes, tendant à un remboursement partiel, par les banques françaises émettrices et par l'Etat français, des capitaux prêtés avant la guerre à la Russie. Ces propositions s'inspirent directement de la solidarité nationale, parce que les souffrances imposées par la défaillance russe à 1.800.000 petits épargnants peuvent avoir des répercussions de tous ordres, de nature à nuire gravement à l'intérêt général du pays.

L'intervention de l'Etat en faveur de la B. I. C. apparaît, en résumé, comme une application du principe de la solidarité nationale. Il est possible, nous semble-t-il, de donner à ce principe un caractère juridique et de confier aux gouvernants la charge de discerner les cas particuliers qui en justifient l'application. Celle-ci s'étend chaque jour avec les progrès de la civilisation et la complexité toujours plus grande des rapports humains et marche de pair avec l'évolution de notre droit public à la base duquel le principe révolutionnaire, subjectif et métaphysique, de la souveraineté nationale, cède la place à la notion objective de service public. C'est pour remplir une certaine fonction d'in-

térêt général que l'Etat existe, c'est dans l'exercice de cette fonction qu'il trouve sa justification.

La reconnaissance, comme principe juridique, de la solidarité nationale, permet de préciser l'une des fonctions essentielles de l'Etat : rechercher tous les cas dans lesquels ce principe supérieur doit être mis en jeu et en organiser l'application. Au surplus l'étude politique de l'intervention de l'Etat, en faveur de la B. I. C., va nous apporter la preuve indiscutable — fondée sur le même principe de solidarité nationale — que si l'intervention est juridiquement contestable, politiquement elle ne l'est pas.

CHAPITRE V

ÉTUDE POLITIQUE DE L'INTERVENTION DE L'ÉTAT

SECTION I. — L'intérêt politique.

L'étude politique a pour objet l'intérêt politique attaché à l'intervention. Comment définir cet intérêt ?

L'intérêt politique, au sens élevé du mot, c'est l'intérêt général du pays dans ses rapports avec l'action gouvernementale. Des intérêts généraux à une collectivité peuvent préexister à l'organisation d'un pouvoir et à l'exercice de celui-ci par les gouvernants. L'intérêt politique, au contraire, prend naissance en même temps que le gouvernement dont l'action a précisément pour objet d'harmoniser et de servir les intérêts généraux de la nation. La nation organisée possédant un organe de direction qui s'impose à l'intérieur et est reconnu à l'extérieur, devient un Etat. Cet Etat a pour fonction de concilier les intérêts particuliers et les intérêts généraux privés pour en former le faisceau des intérêts généraux du pays, qu'il a charge de défendre à l'intérieur comme vis-à-vis des pays étrangers.

Cette action est inspirée par l'intérêt politique. Cet intérêt politique n'est pas réglementé par la loi. Il évolue sans cesse en fonction des événements de chaque jour et des situations nouvelles. Ce sont les gouvernants qui jugent et apprécient l'intérêt politique du moment en prenant les mesures, en accomplissant les actes susceptibles de répondre à ses exigences.

Sans doute, l'interprétation des gouvernants peut se trouver en défaut. Leur action, si elle était sans contrôle, pourrait entraîner de graves inconvénients, devenir un danger pour les libertés publiques. En fait, dans tous les pays démocratiques, elle est soumise à l'examen et à la surveillance soit d'assemblées élues, soit du pays lui-même. Elle est, par ailleurs, étroitement limitée. Ce n'est, en effet, que dans le cadre des lois de l'Etat que l'action gouvernementale peut se produire. Si les gouvernants estiment

que l'intérêt politique du pays exige que soit prise une mesure non prévue par les lois ou contraire à l'une d'elles, ils sont dans l'impossibilité légale d'en décider seuls. Le Parlement devra être saisi et voter les dispositions nécessaires ou, pour le moins, donner au gouvernement une autorisation qui pourra s'exprimer par le vote d'un ordre du jour, d'une résolution ou de toute autre manière.

En résumé, le gouvernement interprète, sous sa responsabilité, l'intérêt politique du pays. Il décide souverainement des mesures jugées nécessaires à la satisfaction de cet intérêt politique, autant qu'elles ne sont pas contraires aux lois de l'Etat.

Nous avons étudié comment l'Etat avait pu venir en aide à la B. I. C. en faisant application des principes de solidarité nationale. Nous nous sommes efforcés de démontrer qu'il était parfaitement possible et conforme à la nature des choses de reconnaître à ces principes un caractère juridique qui obligeât le gouvernement à intervenir en faveur de la banque défaillante. Il nous reste à examiner si les motifs politiques qui ont inspiré son action étaient de nature à justifier l'appel au principe de solidarité nationale.

Le gouvernement français a tenu à justifier lui-même son intervention en faveur de la B. I. C. en présentant dans un raccourci saisissant le rôle joué par la banque en Extrême-Orient, rôle qui engageait l'intérêt général du pays au nom duquel des gouvernements étrangers n'ont jamais hésité à intervenir :

... La conviction s'est établie, en Extrême-Orient, que la France regarde tous les établissements importants créés par ses nationaux comme autant de pionniers de son activité extérieure et que ces établissements peuvent compter sur son appui dans les jours de détresse. Cette confiance dans la solidarité des efforts français est, sans aucun doute, une des sources de notre crédit, et l'un des motifs les plus efficaces de notre expansion. Or, la chute d'une banque française qui jouait là-bas un rôle considérable, atteindrait un grand nombre de créanciers étrangers comme français et montrerait que notre pays se dégage délibérément de cette solidarité.

Par contraste avec la réputation de l'ancienne France, banquier du monde, l'abstention de la nouvelle France victorieuse y serait regardée comme un signe de mauvaise volonté ou d'impuissance, également propre à altérer notre prestige.

Il est bien évident que cette carence, au moment où les questions du Pacifique se placent au premier rang des préoccupations internationales, réagirait fâcheusement sur notre position politique. La conclusion récente de l'accord à quatre exige justement que cette position ne souffre aucune atteinte et que notre rôle s'exerce avec un prestige et des moyens intacts.

De même il est à redouter que notre développement économique ne

rencontre, au cas de ruine de l'un des plus grands établissements français, de sérieux obstacles. Le crédit français qu'une tradition séculaire a porté à un si haut degré de renom, une fois ébranlé, ne retrouvera la faveur de l'opinion qu'au prix de très longs efforts. Sous l'effet de la suspicion et de la crise de confiance, nos ressortissants risquent, pendant cette période, de se heurter à des mesures d'hostilité dangereuses. On a parlé déjà, en effet, de boycottage des produits français, de dispositions restrictives de la part des banques étrangères, d'éviction du personnel français, toutes mesures également redoutables.

En présence de cette situation, le gouvernement français ne pouvait hésiter. A l'égal des gouvernements étrangers qui sont intervenus, eux aussi, dans des conditions analogues, en faveur de leurs nationaux, il n'a pas ménagé ses efforts pour rendre son concours efficace.

On peut citer, en effet, de nombreux exemples d'appui donné dans des conditions similaires par les gouvernements étrangers. Le gouvernement anglais, par exemple, a évité, par un concours direct, la liquidation de la grande compagnie de navigation Cunard, quand elle s'est trouvée, en 1903, dans une situation financière périlleuse. De même, c'est surtout grâce à l'appui au moins moral, sinon effectif, du gouvernement anglais, que la Hong-Kong and Shanghai Banking Corporation a pu procéder à une vaste opération de crédit et augmenter son capital alors qu'elle avait été atteinte, elle aussi, durement, par les effets de la crise de 1920. Pareillement, le gouvernement japonais et, plus récemment, le gouvernement italien, dans l'affaire de la Banca-Italiana di Sconto, ne se sont pas désintéressés du sort de grands établissements mis en péril après avoir rendu des services à la cause nationale. C'est assurément le cas de la B. I. C. Les fautes qui ont pu être commises dans la conduite d'une partie de ses affaires ne doivent pas le faire oublier...

L'opinion du gouvernement français s'appuyait sur des informations nombreuses émanant des milieux les plus qualifiés d'Extrême-Orient, politiques, diplomatiques, commerciaux, bancaires, religieux.

Le gouverneur général de l'Indo-Chine écrivait le 5 décembre 1921 : « Je ne reviens pas sur le coup terrible que la déconfiture de la banque porterait au prestige, à l'influence et au crédit français... On n'incriminerait pas l'indifférence ou la mauvaise volonté du gouvernement français, on croirait à son impuissance. Depuis sa victoire sur l'Allemagne, le prestige de la France était véritablement devenu immense dans tout l'Extrême-Orient, mais depuis un an surtout, le refrain de propagande anti-française, dans cette partie du monde, a été de représenter la France comme absolument écrasée par le fardeau de sa dette et comme se trouvant dans l'impossibilité de faire face à ses engagements financiers ».

A la séance de la Chambre du 24 décembre 1921, M. Outrey citait l'opinion du professeur Tuffier, qui soulignait l'intérêt politique de l'intervention : « Je ne sais pas quels sont les plus grands

criminels, de ceux qui ont ruiné la banque, car on l'a ruinée à Paris — là-bas elle faisait d'excellentes affaires — ou de ceux qui ne veulent pas qu'on la renfloue.

« J'ai vu dans toutes les grandes villes de Chine un bâtiment aux volets fermés ; c'était toujours le plus neuf, le plus beau, c'était l'immeuble de la succursale de la B. I. C. ; et, lorsque quelqu'un demandait quel était cet édifice abandonné, on répondait : « La France... Faillite ! »

L'opinion de M. Barthe, à l'extrême-gauche de l'Assemblée, n'était pas différente. Il disait, au cours de la même séance : « Mais si l'outil a été mal géré, je suis quelque peu inquiet lorsque je vois des personnalités comme M. Herriot, M. Painlevé, M. le professeur Germain-Martin, de la faculté de droit de Paris, montrer le danger qu'il peut y avoir pour la Chine, si nous laissons cet immense pays de 400 millions d'habitants retomber sous la tutelle néfaste du consortium international des banques dont, à un moment donné, les agissements ont soulevé la Chine sur le point d'être privée de son indépendance économique. »

Le Président du Conseil apportait à la tribune du Sénat le témoignage de Mgr Guébriant, d'après lequel « l'effondrement de la B. I. C. serait une catastrophe française en Extrême-Orient ». En décembre 1922, les Chambres de commerce françaises de Saïgon, Pnompen et Shanghai télégraphiaient aux pouvoirs publics pour leur demander d'urgence la ratification des accords franco-chinois, à laquelle était lié l'intérêt politique de la France.

D'autre part, la défaillance de la B. I. C. apparaissait particulièrement dangereuse, pour le bon renom de la France, dans un pays qui n'a jamais connu une faillite bancaire, sur un marché de 400 millions d'hommes que les nations s'apprêtent à se disputer plus que jamais. « En Chine, disait M. Taittinger, une étroite solidarité unit entre eux les membres d'une même corporation. Une situation difficile vient-elle à se produire, la devise « un pour tous et tous pour un » agit immédiatement ; la faillite et la banqueroute sont, en principe, inconnues ».

La B. I. C. pouvait être considérée comme un facteur essentiel de la coopération économique entre la France et la Chine et même l'Asie entière. L'importance de ses affaires était en relation avec les richesses immenses de la Chine et les débouchés illimités qu'offre le marché chinois aux peuples déjà industriellement organisés. Le commerce extérieur de la Chine, en 1919, l'emportait de 55 % sur celui de l'année 1918 ; il s'accroissait encore en 1920, en dépit de la famine, des tremblements de terre, de l'instabilité

politique et des grèves. La France tient le quatrième rang dans ce commerce, après le Japon, l'Angleterre et les Etats-Unis. Le retour à la France de la Lorraine pourra nous permettre, en renforçant notre situation métallurgique et industrielle d'intensifier nos relations avec un pays dépourvu d'industrie métallurgique nationale. Il ne faut pas enfin oublier que c'est pour échapper aux exigences d'un consortium financier international dont il redoutait l'emprise politique par la mainmise progressive sur les revenus du pays et ses ressources économiques, que le gouvernement chinois favorisa la création de la B. I. C., dans laquelle il eut sa part d'influence et de direction en échange des concessions importantes assorties du droit d'organisation et de contrôle sur deux des principales sources de revenu de l'Etat chinois.

Avec M. Reynald, nous pouvons conclure que « l'intérêt général est en jeu » et que l'intervention de l'Etat est justifiée par l'intérêt politique de la France.

Au surplus, à toutes les époques de l'histoire, les gouvernements ont sauvé des banques, en évitant, par des interventions rapides, de laisser grandir la méfiance qui menace de porter atteinte au crédit même du pays.

SECTION II. — Précédents d'intervention.

M. Outrey rappelait à la Chambre, le 24 décembre 1921, les interventions en faveur du Comptoir d'Escompte et de la Société Générale :

Lorsque le Gouvernement, d'une part, le gouverneur de la Banque de France, de l'autre, eurent examiné cette situation (celle de la B. I. C.) ils résolurent de procéder à une opération de sauvetage. Il y avait des précédents. Une grande banque d'affaires de Paris s'était fait une spécialité de ces opérations de sauvetage. Quelques années auparavant, le Comptoir d'Escompte avait été, lui aussi, dans une situation difficile ; la banque de Paris et des Pays-Bas était intervenue et le Ministre des Finances de l'époque, M. Rouvier, avait su agir avec l'autorité nécessaire pour amener les grands établissements financiers à prêter leur concours. La solidarité bancaire joua et le Comptoir d'Escompte fut sauvé.

Il y a quelques années, la Société Générale fut dans une situation délicate, elle aussi, et il fallut lui venir en aide : on n'a pas hésité à imposer le moratorium à tous les Français. Si, en effet, au lendemain de la déclaration de guerre, cette précaution n'avait pas été prise, la Société Générale aurait sauté. Le gouvernement a eu raison d'agir ainsi, comme il a raison d'intervenir, chaque fois qu'il peut le faire dans la limite de ses attributions, de son pouvoir, sans commettre d'actes répréhensibles.

C'est dans les premiers mois de 1914 qu'une campagne très vive se manifesta en vue d'ébranler la confiance de la clientèle

des banques et d'énervier le public. Que cette campagne ait été inspirée par des agents étrangers et fit partie d'un plan qui tendait à créer, dans l'organisation vitale de notre puissance financière, le plus grand trouble possible à la veille de la guerre que l'Allemagne préparait, il est logique de le penser. Un grand établissement, la Société Générale, était particulièrement visé. Le gouvernement que présidait M. Doumergue intervint de la manière la plus heureuse, à la demande de la Société Générale, en chargeant la Banque de France de procéder à un examen de la situation de cet établissement.

Le 8 juin 1914, les journaux du soir publiaient le communiqué suivant du gouverneur de la Banque de France : « La Société Générale ayant appelé l'attention du gouvernement sur les bruits tendancieux qui ont été récemment mis en circulation en ce qui la concerne, le Ministre des Finances a cru devoir, dans l'intérêt du crédit public, demander au gouverneur de la Banque de France de le renseigner sur la situation de la Société. »

Le gouverneur de la Banque de France a fait parvenir au Ministre la note suivante :

« Les services compétents de la Banque de France ont été appelés, sur la demande du Ministre des Finances, à examiner le portefeuille de la Société Générale, qui sollicitait elle-même ce contrôle.

« Il résulte non seulement de cet examen, mais aussi des relations d'escompte très anciennes de la Société Générale avec la Banque de France, que le portefeuille de cet établissement est composé d'éléments d'une prompte et facile réalisation.

« Cette situation ne saurait justifier les attaques systématiques dirigées contre la Société Générale pour inquiéter ses déposants ».

Quelques semaines plus tard, la guerre éclatait. Le 29 juillet 1914 la compagnie des agents de change de Paris décidait de reporter à une date ultérieure toutes les opérations à terme faites à la Bourse de Paris à l'échéance du 31 juillet ; le 31, un décret décidait la prorogation des échéances des effets de commerce et autres valeurs négociables ; le 1^{er} août, un second décret limitait les retraits de dépôts, espèces et soldes créditeurs des comptes courants dans les banques ; le 9 août, un décret complémentaire ajournait l'exigibilité de toute somme due, avec ou sans échéance, sous forme d'avance ou de découvert, garantie ou non. Parmi ces mesures d'un caractère général, celle concernant le moratorium des dépôts ne semble pas avoir présenté, pour tous les grands établissements de crédit, le même intérêt vital.

Après la guerre une intervention sous forme de garantie des

avances consenties par des établissements financiers à un gouvernement étranger s'est produite dans la combinaison roumaine de novembre 1920 : des banques françaises avançaient à la Roumanie, qui s'engage à fournir des céréales, 100 millions. Ces 100 millions sont garantis par le gouvernement français sous forme d'un dépôt à la Banque de France de Bons du Trésor français du même montant. En fait, il y a des risques, puisque les blés ne sont pas livrés (la Roumanie n'a envoyé, après 7 mois, que pour 4 millions de céréales, alors que le contrat devait être exécuté en 1 mois). Le gouvernement français est intervenu dans la négociation du contrat avec le gouvernement roumain dans l'intérêt de la collectivité des porteurs français de titres de l'Etat roumain — dont le service de la dette suspendu au début de 1918, n'a été repris que partiellement à la fin de 1920 en faveur de certaines catégories de porteurs des nations alliées — et du ravitaillement national tout à la fois ; d'autre part, il s'était trouvé en face de M. Titulesco, lequel était revêtu d'une autorité qui lui permettait de signer tous engagements au nom de son gouvernement.

Plusieurs fois, depuis la crise mondiale de 1920, le gouvernement français est intervenu, en faveur d'établissements financiers ou d'entreprises commerciales.

La Banque française pour le Brésil, atteinte par la crise économique, dut suspendre ses paiements à Rio-de-Janeiro, au début de mai 1921. Constatant les répercussions très fâcheuses de la chute de cet établissement sur le développement de nos intérêts économiques au Brésil, le Département des Affaires étrangères appelait directement sur cette situation l'attention du Garde des Sceaux par une lettre où il était dit notamment : « M'appuyant sur l'opinion de l'ambassadeur de France à Rio, qui estime que cette faillite est très préjudiciable à nos intérêts et sur la demande d'intervention émanant de dépositaires français, je vous serais très obligé de bien vouloir veiller à ce que dans l'exécution des mesures judiciaires prises à la requête des créanciers, les débiteurs bénéficient des délais les plus longs prévus en leur faveur par notre législation ». Parallèlement, le Département signalait à la bienveillante attention du Ministre des Finances la situation de cette banque par une lettre du 12 mai 1921.

La maison Olivier et Cie, société en commandite par actions, qui est l'une des principales et des plus anciennes entreprises commerciales françaises en Chine, s'est trouvée, comme la B.I.C., dans une situation très critique. Le Ministère des Affaires étrangères, faisant état des renseignements qui parvenaient en grand nombre

de Chine sur les conséquences très regrettables qu'aurait la mise en faillite de cette maison, intervint auprès du Ministre des Finances, par une lettre en date du 27 avril 1921, demandant « de bien vouloir examiner de quelle manière il serait possible de lui venir en aide auprès des banques tant pour obtenir certains délais que pour trouver des capitaux permettant la reprise des affaires ».

L'intérêt politique des interventions opportunes de l'Etat n'est pas seulement démontré par les avantages que le pays a retiré de celles qui ont eu lieu ; il trouve aussi sa justification dans les graves dommages causés à l'intérêt général de la nation par certaines abstentions du gouvernement dans le passé. M. Outrey les rappelait à la Chambre le 24 décembre 1921.

Nous avons à l'esprit certains exemples qui doivent nous servir de leçon. Nous avons assisté, il y a quelques années, à l'affaire du Panama, dans laquelle des hommes ont été compromis, mais dans laquelle aussi il y avait une œuvre française, et nous avons eu le regret de constater que, pour n'avoir pas su faire la discrimination entre les hommes qu'il fallait frapper et l'œuvre française à sauver, nous avons laissé celle-ci sombrer lamentablement. (*Applaudissements.*)

Il ne faut pas que cela se reproduise aujourd'hui...

Rappelons-nous aussi l'exemple du Suez. A une autre époque de notre histoire, nous n'avons pas voulu faire le geste qui nous eût permis d'acheter toutes les actions d'Ismail Saïd pacha et, après avoir été les créateurs du canal, d'en rester les seuls maîtres. (*Très bien ! très bien !*)

M. Marcel Habert. — C'est l'une des plus lourdes fautes de l'histoire financière de la France.

M. Chavenon, en soulignant l'intérêt politique de l'intervention en faveur de la B. I. C., commentait ainsi le douloureux souvenir de Suez : « Il y eut, en 1875, une occasion unique : on pouvait acheter les 176.602 actions du canal de Suez que possédait le khédive. Mais il fallait de la décision, des moyens, des autorisations. Il fallait comprendre, et promptement agir. C'est Londres qui s'assura le « contrôle » du Suez, la porte de l'Asie et de l'Egypte. L'Angleterre y tient à ce point que, pour Hussein pacha qui l'a aidée à sauver le canal, elle est en train de créer trois royaumes ».

Et il ajoutait, parlant de l'âpreté avec laquelle les gouvernements étrangers défendent les situations privilégiées que leurs pays possèdent aujourd'hui dans le monde :

« Croyez-vous que l'Allemagne de 1914, l'Angleterre, les Etats-Unis, l'Italie même laisseraient s'oblitérer une position semblable à celle que la B. I. C., — française, — a prise à Pékin et en Extrême-Orient ? Croyez-vous que l'Italie ne la prendrait pas demain, si elle le pouvait ? Croyez-vous que l'Allemagne d'aujourd'hui, à travers

des interventions étrangères possibles, ne s'en préoccupe pas déjà ? »

En 1882, le Ministre de la Guerre du gouvernement égyptien, Arabi, menaçait de détruire le canal de Suez. Le Ministère français demanda à la Chambre des crédits pour envoyer 4.000 hommes qui garderaient le canal de concert avec les Anglais. La Chambre refusa par 417 voix contre 75 ; le Ministère donna sa démission. Les Anglais occupèrent seuls le canal de Suez.

Les gouvernements étrangers n'hésitent pas à intervenir, dans des circonstances analogues, pour sauvegarder les intérêts généraux de leur pays. Le Président du Conseil le disait avec force à la séance de la Chambre des Députés du 27 décembre 1921 :

Le crédit d'un grand pays ne tient pas seulement à ses opérations de trésorerie et de finances. Malheureusement, il peut être souvent engagé par d'énormes entreprises bancaires, dont l'énormité même des opérations et les lieux où elles sont faites finissent par créer pour le crédit national une sorte de solidarité. Il n'y a pas une seule nation qui se désintéresse de pareilles entreprises et l'on pourrait vous citer encore une société bancaire privée dans un autre pays que le nôtre, qui avait fini par prendre une telle ampleur que le crédit, le prestige du pays en question pouvait y être engagé. Ces jours derniers, cette entreprise s'est trouvée menacée de sombrer. Il s'agissait de centaines de millions. Le gouvernement en question n'a pas hésité une minute, il s'est porté à son secours, il l'a redressée.

Au centre. — Quel gouvernement ?

M. Outrey. — Le gouvernement japonais.

L'intervention de l'État italien.—La suspension des paiements de la Banca Italiana di Sconto a conduit le gouvernement italien, en raison de la gravité de l'événement, à promulguer le 28 décembre 1921, dans un intérêt politique, un décret-loi rétablissant la procédure de moratorium qui avait été réglementée par le Code civil italien dans ses articles 819 à 829, dont la loi du 24 mai 1903 avait prononcé l'abrogation.

Dans sa demande de moratorium, la Banca di Sconto rappelle qu'elle a été fondée le 30 décembre 1914, que son programme s'est développé parallèlement au programme national italien et que son action s'est appliquée spécialement à aider les entreprises industrielles, surtout celles qui s'efforçaient de pourvoir la défense nationale d'une vaste production d'armes de toute sorte ; que la faveur du public lui permit d'élever son capital de 15 millions, à 70 millions en 1915, à 115 en 1917, à 180 en 1918, à 315 en 1919, tandis que les dépôts en compte courant et d'épargne affluaient de plus en plus à ses guichets ; qu'elle avait espéré que la victoire serait le signal de l'essor économique du pays et qu'elle avait, par suite,

continué de soutenir financièrement les entreprises industrielles transformant leur exploitation pour les travaux de paix ; que son espoir fut ruiné par la crise générale ; que les établissements aidés par elle ne purent tenir leurs engagements, d'où immobilisations compromettant son fonctionnement régulier ; que la foule des demandes de remboursement et la panique l'empêchent de transformer en espèces liquides la masse de son actif, cependant intrinsèquement solide et sûre ; que le secours apporté par le syndicat des banques n'a pas suffi à rendre confiance au public ; qu'elle est donc obligée de réclamer le moratorium, pour l'obtention duquel elle réunit toutes les conditions : actif dépassant de beaucoup le passif, dangers d'une liquidation précipitée, avec des dépôts et des comptes courants atteignant près de 4 milliards et correspondant à près de 500.000 créanciers. Forcée majeure, etc...

Dans l'actif entraient pour plus de 3 milliards de participations à des entreprises industrielles, dont le recouvrement est lent et d'ailleurs aléatoire en période de crise. Les causes principales de la déconfiture de la Banca di Sconto étaient résumées dans le rapport officiel de la commission des créanciers : « La banque a commis une erreur très grave dans son programme d'action depuis la fin de la guerre. Au lieu de se restreindre et de se recueillir, elle a continué de s'étendre et de se développer, facilement encouragée par l'inaction des autres et, à l'explosion de la crise, prévue et redoutée, elle s'est trouvée surchargée d'engagements et d'immobilisations. Les défauts de son organisation, l'exagération des frais ont sans doute contribué à aggraver la situation. Il faut retenir aussi comme cause possible de dommage certaines opérations qui réclament une enquête plus approfondie... »

Le décret rétablissant le moratorium en a limité l'application aux sociétés coopératives exerçant le crédit et aux sociétés anonymes ou en commandite par actions dont le capital est d'au moins 5 millions, à condition d'établir que la cessation des paiements est la conséquence d'événements extraordinaires et imprévus ou excusables d'une autre manière et si l'intérêt de la masse créancière le réclame d'une manière évidente.

Une ordonnance du tribunal civil de Rome du 29 décembre 1921 a admis au moratorium la Banca di Sconto. Un jugement du même tribunal du 29 avril 1922 a homologué un concordat aux termes duquel, par les soins de la Banca nazionale di Credito — assurant les fonctions de liquidatrice de la Banca di Sconto — le dividende suivant est promis : a) pour les créances inférieures à 5.000 liras, en espèces : 67 % ; b) pour les créances supérieures à 5.000 liras,

en espèces: 55 % et 7 % en supplément, au moyen d'actions libérées de la Banca nazionale di Credito, soit au total 62 %.

Un jugement du 2 juin 1922 a homologué l'acte constitutif de la Banca nazionale di Credito; le 3 juin 1922, le tribunal prononçait la révocation du moratorium et la force exécutoire de l'acte concordataire.

Ainsi l'intervention du gouvernement italien a permis de résoudre la crise bancaire, qui menaçait gravement le crédit public en Italie, par la création d'un organisme sérieux et solide, la Banca nazionale di Credito, chargée de la liquidation de la Banca di Sconto. La banque nouvelle a un triple objet : assurer à l'économie nationale une banque digne de confiance, capable de remplacer dans le système bancaire italien — dont l'équilibre nécessite l'existence de quatre grands établissements de crédit — la Banca di Sconto : alimenter les industries et régler dans les formes et par les moyens appropriés les comptes des créances de la Banca di Sconto.

Comme le gouvernement français l'avait tenté pour la B.I.C., le gouvernement italien s'était d'abord efforcé de préparer une combinaison d'aide financière par un consortium, pour éviter la cessation des paiements. Les rivalités bancaires et les antagonismes politiques déterminèrent la défaillance de la Banca di Sconto, quelques jours après la constitution du consortium financier qui devait apporter l'aide nécessaire.

Pendant la guerre, le gouvernement italien fit largement appel à l'activité du groupement industriel Ansaldo, au point d'être à un moment son débiteur pour 700 millions de liras. Le développement et la puissance de la Banca di Sconto permirent de régulariser cette situation. Grâce à son concours, le groupe Ansaldo put en pleine guerre élever son capital jusqu'à 500 millions. Les deux établissements étaient étroitement solidaires. Mais l'après-guerre a posé pour l'industrie italienne le problème du fer et du charbon. Ce double problème d'approvisionnement n'a pas encore été résolu. Il a placé le groupe Ansaldo dans une phase très difficile. En même temps il rendait impossible la mobilisation par la Banca di Sconto de l'ensemble des créances qu'elle possédait sur l'Ansaldo.

La défaillance de la Banca di Sconto dépassait ainsi le cadre d'une question purement bancaire ; elle affectait en réalité, directement ou par répercussion, une partie importante de l'activité nationale italienne. *L'agence Radio* pouvait écrire le 4 janvier 1922 : « De la façon dont se dénouera l'aventure de la Banca di Sconto dépend peut-être l'orientation future de l'industrie italienne. La Banca di Sconto prenait appui sur la métallurgie nationale : forges,

fonderies, constructions navales, etc... L'Italie avait fait un grand effort pour se libérer à ce sujet de la dépendance étrangère. C'est l'efficacité de cet effort et sa vitalité qui actuellement sont mises à l'épreuve ».

On peut conclure que l'intérêt général de l'Italie était engagé dans le maintien de l'activité bancaire de la Banca di Sconto. C'est pour sauvegarder cet intérêt national que le gouvernement italien, à l'exemple du gouvernement français, est intervenu.

D'autre part, des accords tendant à remettre en activité les principales branches de l'Ansaldo ont été conclus en février 1923 sous les auspices du président du conseil Mussolini, entre les représentants des compagnies de chemins de fer, de la Banque d'Italie, de la Banca nazionale di Credito et ceux de l'Ansaldo. Pour la première fois, l'Etat italien prend une participation financière directe dans une entreprise privée: elle sera de 73 millions de liras sur les 200 millions représentant le capital-actions dont disposera la société.

L'intervention de l'État danois. — Elle a été particulièrement rapide et efficace pour éviter le krach de la Landmandsbank ou banque paysanne, jouant notamment le rôle de Crédit foncier, le plus puissant établissement financier du royaume et de la Scandinavie.

Fondée en 1871, son capital était porté de 4,8 millions K. à l'origine à 100 millions K., en 1920; son bilan atteignait, au 31 décembre 1921, 1419 millions K.. ses réserves 55 millions K., ses bénéfices nets pour l'exercice 1919 plus de 38 millions K. Avec ses 85 succursales, elle était l'établissement de crédit nécessaire au développement de l'économie rurale du Danemark, à la prospérité de ses coopératives agricoles, en même temps qu'elle donnait à l'industrie et au commerce un précieux appui.

L'effondrement de la Compagnie commerciale transatlantique et du konzern Ballin (trust du cuir), les imprudences du directeur Glückstadt, considéré comme financier de génie et représentant de son pays à la Société des Nations et à la conférence de Gênes, mirent la Landmandsbank, au milieu de 1922, en graves difficultés.

Les dépôts qui lui étaient confiés dépassaient 1 milliard K. Un journal danois pouvait écrire :

Derrière les actionnaires, il y a l'énorme masse de déposants, couverts légalement par le capital-actions et les réserves. C'est là où menacerait la catastrophe si la banque devait fermer et liquider; on pourrait craindre et même être certain qu'il n'y aurait pas de quoi couvrir ces dizaines de millions de déposants. Leur argent est investi dans des entreprises, des

crédits, des prêts à des affaires qui se maintiennent en vie grâce à ces prêts. Si la Landmandsbank fermait, des fabriques s'arrêteraient, des maisons d'assiette solide fermeraient, d'autres tomberaient, des banques et des firmes aux intérêts solidaires de ceux de la Landmandsbank seraient en danger, toute notre vie économique en serait ébranlée. Le mouvement d'argent de la Landmandsbank représente un tiers de celui de tout le royaume et les trois quarts de nos échanges d'argent extérieurs. *C'est ce qui ferait du krach de la banque une catastrophe nationale.*

L'intérêt général du pays exigeant le maintien de la Landmandsbank, le gouvernement danois accomplit avec rapidité le devoir de solidarité nationale qui s'imposait. Le 18 septembre 1922, tous les journaux danois annonçaient le krach conjuré de la Landmandsbank. Ce n'était pas une surprise : déjà le rapport sur l'exercice 1921, publié en mars, avouait, d'après *København*, « des pertes, mais bien inférieures à l'importance de la banque » et qu'on estimait couvertes par une décharge de 25 millions. Mais, au début de juillet, la banque faisait appel à l'appui du gouvernement et de la Banque nationale et publiait le 9 un communiqué annonçant des pertes plus étendues, près de 56 millions K. « Toutefois, pour fournir à la banque, dans la période difficile où elle se trouve, tout l'appui nécessaire, la Banque nationale s'est engagée à verser un nouveau capital de réserve de 30 millions, après que la décharge extraordinaire susdite aura eu lieu lors des comptes de fin d'année ». Ce capital était garanti par l'Etat.

Malgré cet arrangement, les actions de la Banque continuèrent à baisser. Elles se seraient même effondrées plus vite si la Landmandsbank ne les avait soutenues en consacrant une somme de 30 millions à leur rachat en bourse entre le 9 juillet et le 15 septembre. Malgré cet effort, la chute des cours allait toujours en s'accroissant. La Landmandsbank se retourna de nouveau vers la Banque nationale et le gouvernement. Un communiqué officiel du 18 septembre relata les négociations des derniers jours entre la Landmandsbank et les grandes banques, la Banque nationale, l'Est-Asiatique, les Télégraphes du Nord et le gouvernement représenté par l'inspecteur des Banques, fonctionnaire unique et sans analogue dans la plupart des législations européennes, dont les conclusions de l'inspection, faite en juin 1922, révélaient une situation extrêmement grave.

Le communiqué annonçait la décision prise de consolider la banque et d'en « reconstruire radicalement » la direction. « Pour exclure toute espèce de doute sur la solidité de la banque, il est constitué un capital privilégié de 100 millions K. par l'Etat, l'Est-Asiatique, les Télégraphes du Nord et la Banque nationale. qui

souscrira 35 millions d'actions de préférence au lieu de verser 30 millions de réserve comme convenu en juillet ». Le gouvernement engageait l'Etat pour 40 millions ; c'était la condition mise au sauvetage de la banque par tous les négociateurs ; le communiqué annonçait une réunion extraordinaire du Parlement danois pour le 19. Enfin l'Etat garantissait « à la Banque nationale, dans une limite défendable aux yeux du Ministre des Finances, les emprunts supplémentaires qu'elle jugerait nécessaires de consentir à la Landmandsbank à l'occasion des difficultés éventuelles de la période transitoire ». Les rédacteurs du communiqué avaient également réfléchi au désarroi et à la panique possible de l'opinion. Ils essayaient de rassurer le public en faisant état de la promesse du conseiller d'Etat Andersen, le créateur de l'Est-Asiatique, l'homme le plus représentatif de la renaissance économique du Danemark depuis 1890, d'entrer dans la direction de la Landmandsbank réorganisée ; d'autre part, ils limitaient les paiements de la banque à 1.000 K. par dépôt et compte-courant jusqu'au vote du Parlement danois.

La participation de l'Etat à la reconstruction de la Landmandsbank pour 40 millions K. et sa garantie des emprunts éventuels que la Nationalbank serait amenée à lui consentir ont fait l'objet d'un projet de loi voté, après de longs débats au Rigsdag, les 19 et 20 septembre. Ce projet avait pour but de fortifier les assises de la Landmandsbank par une nouvelle réglementation et un changement immédiat du haut personnel dirigeant afin de donner à la banque l'autorité nécessaire, de créer un capital privilégié de 100 millions de couronnes avec le concours de l'Etat, de la Banque nationale, des Télégraphes du Nord et de plusieurs autres sociétés et enfin d'assurer la garantie par l'Etat des avances faites par la Banque nationale jusqu'au règlement définitif des comptes.

En déposant le projet de loi, le Ministre du Commerce révéla que l'inspecteur des banques, déjà avant la reconstruction de juillet, avait évalué les pertes à 144 millions K. En même temps, le Ministre de la Justice déposait un projet de loi instituant une commission d'enquête économique et judiciaire chargée d'établir les fautes professionnelles et les responsabilités légales. Les débats ont été dominés par la publication d'une longue note de la Banque nationale, rédigée à la demande du président du conseil, où il est exposé que la Landmandsbank fit brusquement appel à l'appui de la Banque nationale en contestant énergiquement l'estimation de l'inspecteur des Banques et en menaçant de fermer guichet, que la Banque nationale sentit « dans ses faibles mains » reposer tout le

sort de la vie économique du pays et résolut finalement de passer sous silence l'évaluation de l'inspecteur.

Au cours des débats, les socialistes ont critiqué les arrangements du 9 juillet où le gouvernement et la Banque nationale se sont tenus à une estimation des pertes inférieure à la réalité. Les socialistes ont naturellement réclamé que l'Etat profite de l'occasion pour prendre pied dans les organismes bancaires et assumer la responsabilité de leur activité avec l'autorité correspondante. Les conservateurs ont reproché au gouvernement et à la Banque nationale d'avoir « cautionné » le communiqué de la Landmandsbank du 9 juillet et causé ainsi la ruine des gens confiants, tandis que d'autres se débarrassaient à moindre perte de leurs actions. Les radicaux ont fait grief au Président du conseil et au Ministre du Commerce d'avoir gardé le secret vis-à-vis de leurs collègues sur l'inexactitude du même communiqué.

Le Président du conseil a revendiqué nettement la responsabilité exclusive avec son collègue du Commerce de la reconstruction de juillet : venir dire alors au Rigsdag la nécessité du sauvetage de la Banque paysanne et l'étendue réelle des pertes eût été briser ses chances de relèvement.

L'inspecteur des banques a souligné l'urgence d'un renflouement en évaluant entre 200 et 400 millions les pertes de la banque si on liquidait immédiatement. Le projet a été adopté à l'unanimité, avec quelques modifications. Le capital privilégié a été ramené à 70 millions K. souscrit à raison de 40 millions par l'Etat, de 25 millions par l'Est-Asiatique, de 5 millions par les Télégraphes du Nord. Les 30 millions promis en juillet par la Banque nationale ont été, comme primitivement, remis au fonds de réserve. Les bénéfices réalisés seront affectés au service d'un dividende de 5 %, au fonds de réserve et aux actions privilégiées et, pour une part, à l'amortissement de celles-ci. D'autre part, le capital ordinaire a été réduit de 100 à 10 millions K.

L'Etat a une influence décisive sur la direction des affaires. Aucun des anciens membres de la direction ou du Conseil d'administration ne pourra faire partie de la banque réorganisée ; celle-ci sera administrée par un conseil composé de 9 membres dont le gouvernement désignera la majorité et qui nommera un comité de direction.

Il y a lieu de noter que les socialistes ont échoué dans leurs efforts pour étatiser durablement la Landmandsbank et introduire par cette voie détournée la socialisation des banques ; les radicaux ne les ont pas suivis et la seule concession qu'on leur ait faite est

que les 40 millions souscrits par l'Etat en actions privilégiées seront dégagés les derniers.

La perte subie par la Landmandsbank en 1922 s'étant révélée supérieure aux prévisions, le gouvernement danois a soumis au Parlement un projet d'extension de la garantie de l'Etat à tous les engagements de la banque jusqu'au 1^{er} avril 1928 (devenu la loi du 5 février 1923).

Ainsi l'intervention du gouvernement danois a permis le redressement de la première banque du pays, sans imposer à l'Etat une charge réelle et sans rien sacrifier aux règles constitutionnelles. Les Chambres, spécialement convoquées, ont pu se prononcer en connaissance de cause sur une question vitale pour l'économie publique. Gouvernement et Parlement ont réalisé avec vigueur et promptitude l'œuvre de solidarité nationale, commandée par la sauvegarde des intérêts généraux du pays. Que cet exemple nous serve d'enseignement pour l'avenir !

L'intervention de l'État norvégien. — En octobre 1922, l'une des plus importantes banques norvégiennes, Andresens og Bergens Kreditbank, se trouvant en difficultés, avait demandé l'appui de l'Etat qui lui accordait un prêt immédiat de 50 millions de couronnes afin de lui permettre de continuer ses opérations. Malgré les efforts de la nouvelle direction nommée par la Banque de Norvège, la confiance du public a continué à faiblir ; d'importants retraits de fonds ont eu lieu, particulièrement en avril 1923, époque correspondant à l'expiration du délai auquel étaient tenus les titulaires de comptes à préavis de six mois. D'autre part, le comité d'enquête nommé par la Banque de Norvège pour établir le chiffre exact des pertes subies a fixé à 105.800.000 couronnes le montant de celles-ci, chiffre notablement supérieur à celui envisagé en octobre 1922 et entraînant la réduction du capital-actions à 10 millions de couronnes.

Dans ces conditions, l'Andresens og Bergens Kreditbank demandait, le 24 avril 1923, au Ministre des Finances le bénéfice de l'application de la nouvelle loi bancaire votée par le Storting, le 24 mars 1923, instituant un moratorium pour les banques en difficultés dont la faillite serait préjudiciable à l'intérêt général de la nation et les plaçant sous la direction temporaire d'un nouveau conseil d'administration nommé par la Banque de Norvège. La loi dispose essentiellement :

Lorsqu'une société de banque par actions ou une caisse d'épargne a cessé ses paiements, et qu'il est jugé nécessaire — autant dans l'intérêt des

créanciers que dans l'intérêt général — de chercher à empêcher la mise en liquidation, le Ministre des Finances peut, sur la demande du Conseil d'administration appuyée par la Banque de Norvège, décider que la Banque en question sera placée sous administration officielle pour une durée pouvant atteindre une année (art. 1^{er}).

La Banque de Norvège doit alors nommer un Comité de contrôle et un Conseil d'administration pour la Banque en question. Chacun de ces organismes doit avoir au moins trois membres dont un faisant fonction de Président (art. 2).

Aussitôt que fut connue la situation réelle de l'Andresens og Bergens Kreditbank, le public norvégien, rendu déjà quelque peu inquiet par les cessations de paiements survenues récemment dans un certain nombre de petites banques de province ainsi que par le vote en toute hâte de la loi du 24 mars, commençait à retirer ses fonds de plusieurs autres banques et, en particulier, de Centralbanken for Norge, si bien que celle-ci se voyait à son tour obligée, le 25 avril 1923, de cesser ses paiements et de demander l'application à son profit de la nouvelle loi bancaire.

Devant ces événements, le Storting se réunissait aussitôt et décidait, le 27 avril, par 104 voix contre 40, de donner carte blanche au gouvernement pour venir en aide aux banques en difficultés. Une proposition fixant à 100 millions de couronnes le maximum de l'appui de l'Etat à ces banques n'a pas été acceptée, le Parlement préférant ne pas limiter l'aide qui pourrait être nécessaire pour éviter toute perturbation dans la vie économique du pays. Des garanties seront données, d'autre part, aux créanciers étrangers ayant des fonds dans les banques que l'Etat a décidé de soutenir.

En Norvège, comme au Danemark, les pouvoirs publics ont appliqué une large politique de solidarité nationale pour résoudre la crise bancaire conformément aux intérêts généraux de leur pays.

Les interventions de l'Etat, qui trouvent dans la solidarité nationale leur fondement juridique et dans l'intérêt général du pays leur raison politique, se produisent isolément ou parallèlement à des interventions privées, inspirées par la solidarité professionnelle. Il y a donc des cas où la solidarité nationale supplée la solidarité professionnelle défaillante. Celle-ci présente d'ailleurs, dans le domaine bancaire, un caractère instable, soumis aux rivalités trop fréquentes des groupes ennemis.

SECTION III. — La solidarité bancaire.

On a beaucoup parlé, depuis la crise économique, de la manière dont les banques entendent les devoirs qui leur incombent dans

l'activité économique du pays. Quand la crise eut éclaté, la question fut posée de savoir dans quelle mesure les établissements financiers devaient soutenir les affaires industrielles et commerciales mises en difficultés. Puis, logiquement, l'on s'est demandé s'il était du devoir, en même temps que de l'intérêt des banques, de s'entr'aider mutuellement au cas de défaillance de l'une ou de plusieurs d'entre elles.

Pour formuler un jugement équitable, il est nécessaire de rappeler brièvement la nature des opérations bancaires. La grande majorité des banques travaille avec l'argent des dépôts, c'est-à-dire avec des capitaux qui ne leur appartiennent pas, qu'elles peuvent être, à tout moment, dans l'obligation de rembourser et dont la *liquidité* doit, en conséquence, être à tout prix sauvegardée. D'où la nécessité de n'engager ces fonds que dans des opérations absolument sûres et ne comportant pas une immobilisation prolongée : l'escompte des effets de commerce en est l'exemple type.

Dans le même ordre d'idées, d'autres opérations sont possibles, comme l'avance sur titres et sur marchandises, mais ne présentent déjà plus la même sécurité, surtout en période de crise où les fluctuations violentes des cours des produits et des valeurs peuvent avoir pour conséquence de laisser les banques à découvert pour une part des crédits consentis.

A côté de ces opérations commerciales, les banques procèdent de plus en plus, au placement, en bons du Trésor, des dépôts qui leur sont confiés. Ce placement présente pour elles des avantages considérables : sécurité absolue, courte immobilisation avec faculté d'escompte à la Banque de France, bénéfice égal à la différence des intérêts des bons et des dépôts.

Pour les autres opérations, comme les crédits à long terme, les participations dans les entreprises industrielles ou commerciales, les prêts sur hypothèques, les spéculations sur des marchandises ou des changes, elles ne doivent être pratiquées, à raison de leur risque et des immobilisations qu'elles impliquent, que par les banques travaillant avec leur propre capital ou du moins avec des fonds qui leur ont été prêtés pour une longue durée.

M. le professeur Germain Martin écrivait, pendant la crise de 1921 : « On oublie trop que dans l'œuvre économique, les établissements de crédit jouent un rôle plus passif qu'actif. Le banquier prête l'argent des autres, il doit être certain qu'il sera remboursé des crédits qu'il accorde. La première de ses qualités, en temps de prospérité, est de faire preuve d'audace éclairée. En temps de crise, son devoir lui impose une prudence conservatrice. Il subit les événe-

ments, et on ne peut lui demander autre chose qu'une grande possession de lui-même et un savoir qui lui dicte son attitude. Supposer qu'il va volontairement aggraver la crise, n'est-ce pas lui attribuer un goût peu naturel pour le suicide ?

« Les industriels, à la fois fabricants et stockistes, peuvent d'ailleurs aider le fournisseur de crédit à jouer son rôle et en l'éclairant franchement sur leur situation vraie et en trouvant dans des combinaisons de solidarité et d'entente des moyens ingénieux qui évitent les exécutions en répartissant les risques. C'est ce que paraissent réaliser les industriels du Nord et de la région de Lyon dont les consortiums se portent acquéreurs de stocks de maisons trop lourdement chargées. L'initiative prise dans ces deux places peut être généralisée ».

On peut poser, en règle générale, par application des principes de solidarité, qu'il est du devoir des banques de soutenir le commerce et l'industrie en temps de crise dans toute la mesure où le permet l'obligation stricte de faire face à leurs propres engagements.

La question de la solidarité bancaire est plus difficile à résoudre, parce que son application comme sa non-application risque d'entraîner, pour l'ensemble des banques, des répercussions extrêmement graves. Il existe bien une solidarité générale des affaires qui lie, d'une façon d'ailleurs assez lâche, les différentes industries. Mais celles-ci, indépendantes les unes des autres par leur objet, ne ressentent que par contre-coup les difficultés traversées par l'une d'elles. Il n'en va pas de même pour les banques dont l'activité tout entière est fondée sur le crédit, c'est-à-dire sur la confiance des épargnants dans l'honnêteté et la solidarité des établissements financiers auxquels ils confient leurs capitaux. Qu'un seul d'entre eux ne tienne pas ses engagements, une crise de confiance risquera d'ébranler tous les autres. La solidarité du crédit est chose infiniment délicate qu'il est de l'intérêt général des banques de préserver avec soin.

Mais le devoir pour l'ensemble des banques d'appliquer, dans certains cas et sous certaines conditions, la solidarité bancaire, ne crée pas, au profit de chacune d'elles, le *droit* à une solidarité éventuelle, qui serait de nature à encourager toutes les imprudences. Les opérations hasardeuses qui, suivant les circonstances, rapportent beaucoup d'argent ou infligent des pertes sévères, trouveraient, parmi les banquiers, des partisans très nombreux, si la sanction de l'échec était, par avance, neutralisée par l'application automatique d'une solidarité obligatoire. Et celle-ci imposerait des sacrifices d'une telle importance aux

banques sérieuses et bien gérées que beaucoup en pourraient être à leur tour ébranlées. .

Mais, en fait, la solidarité bancaire, à en juger par des exemples récents, ne joue guère que dans des conditions où elle n'implique aucun risque ou des risques très faibles pour ceux qui la pratiquent; souvent même, elle correspond, pour les banques intervenantes, à des avantages éventuels plus ou moins considérables.

M. Taittinger rappelait à la Chambre, le 27 décembre 1921, la conception gouvernementale sur la solidarité bancaire : «... Lorsqu'en 1889, M. Rouvier sauva le Comptoir d'Escompte, il ne le fit qu'après s'être rendu compte de la situation exacte, après avoir limité l'engagement possible, après avoir réuni les ressources nécessaires. Il le fit avec la solidarité bancaire, à laquelle M. François-Marsal avait fait appel en disant : « Arrangez-vous entre vous. Le Trésor n'a pas à intervenir là-dedans. C'est une question de solidarité générale du crédit. C'est à vous de participer à la constitution d'une sorte de pool pour tirer la B. I. C. de ce mauvais pas ».

« Notre histoire financière, disait M. Barthe, à la Chambre, le 24 décembre 1921, est pleine d'enseignement à cet égard. En 1889, le Comptoir d'Escompte, sur le point de sombrer, est sauvé par la maison Rothschild et par la banque de Paris et des Pays-Bas. La Société générale fut sauvée à deux reprises, en 1904 et en 1914. Il s'agissait, en effet, de protéger l'épargne française. On comprend facilement que la fermeture des guichets d'une banque peut causer une panique chez les déposants des autres banques, qui indirectement ainsi auraient à en supporter les conséquences. »

La solidarité bancaire, recommandée par les gouvernements, a donc eu l'occasion de se manifester, dans les périodes de crise, au cours de notre histoire financière. Elle a joué en faveur de la B. I. C., mais sous une forme malheureusement incomplète qui l'a rendue inefficace. En effet, la Banque de l'Indo-Chine est dominée par les grands établissements de crédit. Ceux-ci font partie du consortium international des affaires chinoises dont le développement et l'importance étaient limités par l'activité indépendante — protégée par le gouvernement chinois — de la B. I. C. Empêcher le relèvement de celle-ci, c'était assurer la prépondérance du consortium. C'est dans ces conditions que la Banque de l'Indo-Chine a été amenée à le combattre. Qu'il nous suffise d'indiquer que, le 4 mai 1921, la direction de la succursale de Tien-Tsin de la Banque de l'Indo-Chine demandait aux banques

étrangères locales de rayer la B. I. C. de la Chambre de compensation.

Cette hostilité était d'ailleurs contestée dans le rapport du Conseil d'administration de la Banque de l'Indo-Chine, présenté à l'Assemblée générale des actionnaires, le 31 mai 1922 :

Au moment où la Banque Industrielle allait suspendre ses paiements, nous avons estimé, ignorant encore l'importance de ses engagements, que nous devons prêter toute l'assistance possible, dès lors qu'il pouvait être question du prestige français en Extrême-Orient et qu'on nous le demandait en haut lieu. C'est ainsi que nous avons immédiatement déferé, dans la mesure la plus large, au désir qui nous était exprimé par le gouvernement. Plus tard, mieux informés sur la situation exacte de la Banque Industrielle, nous avons dû reconnaître que le concours des banques du consortium, si important qu'il fût, ne suffirait jamais, à lui seul et à beaucoup près, à la reconstitution de l'établissement défaillant. Nous avons donc pensé que nous ne pouvions, ni ne devons, jusqu'à nouvel ordre, nous prêter à aucune nouvelle combinaison dont le succès ne serait pas assuré. Cette attitude nous est imposée par le souci des intérêts dont vous nous avez confié la charge et, aussi, par les prescriptions formelles de nos statuts.

Si nous saisissons bien les raisons de la rivalité qui existait entre la B. I. C. et le groupement des grandes banques, sur les marchés d'Extrême-Orient, nous avons plus de peine à comprendre pourquoi celui-ci n'a pas tenu à participer au sauvetage de l'établissement concurrent. Ceux qui s'emploient à empêcher l'effondrement d'une banque ont l'habitude, sinon d'en assumer la direction, au moins d'en garder le contrôle et le meilleur moyen d'évincer un concurrent gênant, quand on n'est pas sûr de pouvoir le ruiner, n'est-il pas de profiter de l'occasion de lui venir en aide ?

Un autre appel était adressé à la solidarité bancaire, au cours de la crise de 1921, par la S. C. B. P. Le président du Conseil d'administration revendiquait hautement, à l'Assemblée générale des actionnaires, le 25 juin 1921, le droit à la solidarité. Il disait, après avoir rappelé le rôle joué par la banque dans l'émission des emprunts de 1919 et 1920 : « Nous affirmons donc qu'il est impossible de laisser périliter ou disparaître la S. C. B. P. sans dommage pour le crédit public... La société a rencontré ces temps derniers un large concours auprès des établissements de crédit. Ces manifestations de solidarité suffisent à démontrer qu'une institution comme la S. C. B. P. ne peut disparaître sans entraîner avec elle des ruines considérables. On sait où le feu commence à prendre, mais on ne sait jamais où il s'arrêtera ». La solidarité bancaire a joué effectivement et a permis de procéder à une réorganisation satisfaisante.

A l'opposé de la solidarité bancaire, la bataille de banques peut avoir les conséquences les plus graves pour l'intérêt général d'un pays. C'est ainsi que M. Gaudin de Villaine a pu écrire que l'effondrement de l'Union générale, en 1882, a causé un grave préjudice à l'influence économique de la France en Autriche et dans les pays du Proche-Orient.

Dans la crise de la Banca di Sconto, le jeu de la solidarité bancaire a été gêné, contrarié et finalement neutralisé par plusieurs établissements de crédit italiens. Suivant l'*Epoca*, le gouvernement de Rome reconnut que le maintien de la Banca di Sconto était lié à celui de l'Ansaldo. Un syndicat de banques fut constitué au capital de 600 millions destinés à alléger le portefeuille de la Banca di Sconto fortement engagé dans l'Ansaldo. Les millions du syndicat auraient suffi à alléger le portefeuille de la banque : ils durent être employés en grande partie à rembourser les établissements et les clients de l'étranger. Un arrangement restait cependant possible. Les deux délégués techniques de la Banque d'Italie avaient examiné en détail la situation de la Banca di Sconto et reconnu que dans l'hypothèse la plus défavorable, les pertes ne pouvaient atteindre que 20 % au plus du capital social. Une légère réduction du montant des actions, une série d'économies déjà étudiées auraient rétabli la situation.

Mais, tout à coup, la Banca commerciale et le Credito Italiano, qui faisaient partie du syndicat, changèrent d'attitude. Toutes leurs succursales reçurent l'ordre de ne plus accepter en paiement le papier de la Banca di Sconto, et la contre-partie pour les chèques sur l'étranger fut refusée. Un dernier effort fut tenté par M. Stringher, directeur général de la Banque d'Italie. N'ayant pas abouti, le gouvernement remit en vigueur par décret les dispositions, abrogées en 1903, du moratorium.

Que la solidarité bancaire doive jouer, chaque fois qu'elle apparaît légitime dans sa cause et efficace dans ses résultats, en dehors du concours de l'Etat, c'est là une vérité que personne ne devrait, semble-t-il, contester et que confirme l'exemple de l'Empire allemand dont l'un des facteurs importants de la puissance économique, avant-guerre, était la solidarité de son organisation bancaire sous l'impulsion et la direction du gouvernement central.

Néanmoins, le principe de la solidarité bancaire est battu en brèche par tous ceux qui lui préfèrent celui de la solidarité nationale. Le rédacteur de la Semaine financière du *Temps* écrivait le 13 juin 1921, à l'occasion de la B. I. C. : « On a bientôt dit

dans les sphères gouvernementales irresponsables que les banques se doivent un concours mutuel. Si c'est avec cette façon de comprendre le crédit qu'on administre les deniers publics, on ne doit pas être surpris de la situation financière difficile dans laquelle se trouve notre pays ».

Ceux qui pensent ainsi ne voient pas ou ne veulent pas voir que la solidarité nationale est faite de l'ensemble des solidarités existant naturellement entre les membres des différents groupements économiques, professionnels et sociaux. Comment, en effet, concevoir une solidarité s'appliquant à une collectivité nationale, si les éléments de cette collectivité n'en reconnaissent pas, pour les groupements secondaires auxquels ils participent, la légitime obligation ?

L'Etat n'a pas à intervenir dans la déconfiture des affaires privées en engageant les ressources du Trésor. S'il le fait, ce sera, à titre exceptionnel, pour sauvegarder l'intérêt général du pays, menacé, à raison de circonstances spéciales, et l'aide qu'il apportera à l'établissement défaillant sera une manifestation de la solidarité de la nation tout entière.

La solidarité bancaire n'est pas encore, en général, suffisamment considérée par les banques comme la meilleure mesure de défense de leurs intérêts communs en période de crise. Dans son rapport sur l'exercice 1921, le Conseil d'administration du Crédit Industriel et Commercial s'élevait avec insistance, le 20 mars 1922, contre le principe de la solidarité bancaire, qu'il juge « faux en ce qu'il a d'absolu ». S'adressant aux actionnaires, le rapport déclarait : « Quels que soient vos sentiments généreux et votre altruisme, en nous remettant votre épargne, fruit du travail, le vôtre ou celui de vos pères, on doit se demander si vous avez entendu en faire la caution du voisin pour parer aux déconvenues des actionnaires et déposants qui ont moins bien que vous placé leur confiance ». Il reconnaissait cependant que « parfois les circonstances dominent les raisonnements et font fléchir la règle » et que le Crédit Industriel avait dû lui-même venir en aide, d'ailleurs sans enthousiasme, au cours de l'exercice écoulé », à la S. C. B. P.

Dans le même ordre d'idées, la *Vie financière* écrivait, le 11 février 1922 :

« On est en train de faire dévier une des bases de la moralité en matière financière, sous le nom trompeur de la « solidarité nécessaire des banques », et l'on voit se dresser un peu partout une tendance nouvelle, éclore depuis la guerre, au nom de laquelle il faudrait, quand un coupable a commis une faute, que la collec-

tivité paye pour lui. Les abus du « Règlement transactionnel de guerre » ne semblent pas avoir d'autre origine que cet état d'esprit et cette fâcheuse tendance. »

Le même journal commentait sévèrement l'histoire des difficultés de la Banque Claude Lafontaine, Prévost et Cie : « Nous voulons y voir les indices d'une mentalité trop répandue : « Si je gagne, tant mieux ! Et si je perds, tant pis ; d'autres paieront pour moi. Et s'ils ne paient pas, qu'ils soient l'objet de la malédiction publique ! » Ce sont les mœurs du jour, vers lesquelles nous n'avons tous que trop de tendance à glisser. » Cet état d'esprit qui reste, pensons-nous, une exception, ne suffit pas pour rejeter le principe de la solidarité bancaire qui s'impose en règle générale.

Dans la défense par l'Etat des intérêts généraux du pays, il ne saurait être légitime de faire appel à la solidarité nationale que dans la mesure où elle est précédée ou au moins accompagnée par la solidarité agissante des groupements professionnels intéressés.

Puisque l'expérience du passé démontre que l'application de la solidarité bancaire est incertaine, aléatoire et souvent insuffisante, il appartient au gouvernement de prendre ou de provoquer toutes mesures utiles pour maintenir constamment l'activité bancaire en parfaite harmonie avec les intérêts généraux du pays.

CHAPITRE VI

LES CONCLUSIONS

L'intervention en faveur de la B. I. C. démontre que le gouvernement ne peut pas rester indifférent à la défaillance d'un établissement bancaire dont le crédit se confond à l'étranger avec celui du pays, si cette confusion a pour causes des initiatives qui, pour être illégales et sans valeur juridique du point de vue du droit interne, engagent néanmoins à l'extérieur la parole de la France, quand elles sont prises, dans les formes habituelles, au nom des représentants qualifiés de notre pays.

Mais cette intervention ne s'est pas produite sans que le Parlement ait formulé, à différentes reprises, d'abord les conditions rigoureuses auxquelles l'intervention en faveur de la B. I. C. devait être subordonnée, ensuite les modifications qu'il y aurait lieu d'apporter à la législation sur les banques et sur les incompatibilités.

Des débats relatifs à la B. I. C., qui se sont poursuivis, tant à la Chambre qu'au Sénat, de juillet 1921 à janvier 1923, se dégagent avec force les conclusions qui s'imposent, sur cette double question, à la vigilance des pouvoirs publics, auxquels il appartient de les faire passer dans le domaine de la loi.

Le 8 juillet 1921, M. Barthe protestait « contre la coalition du Parlement et de la haute finance ». Le 17 novembre, il déclarait au nom du parti socialiste : « Nous demandons — et c'est ce qui devrait résulter de ce débat — qu'un contrôle énergique et agissant de l'Etat sur les banques soit constitué, afin que le pays, qui donne son épargne, ne soit pas trompé par leurs agissements. Du moment que cette question a été soulevée, il est nécessaire qu'on aille au fond des choses ». M. Vincent Auriol, socialiste et spécialiste des questions financières, s'écriait dans une interruption : « Il faut organiser le contrôle de toutes les banques ».

Le 24 décembre 1921, M. Taittinger appelait spécialement l'attention du gouvernement sur la nécessité d'établir un contrôle

sur les banques françaises travaillant à l'étranger : « M. le Président du Conseil me permettra certainement de lui rappeler très respectueusement les devoirs de contrôle spécial du gouvernement sur toutes les banques, qui ont des affaires à l'extérieur. Par la force des choses, bien souvent, elles engagent le drapeau du pays ».

Le 27 décembre, M. Painlevé intervenait en faveur du sauvetage de la B. I. C., nécessaire à la sauvegarde de nos intérêts matériels et moraux en Extrême-Orient. Il ajoutait, élargissant la question, que la conséquence naturelle de l'intervention de l'Etat devait être l'institution d'un contrôle effectif sur les banques, sur toutes les banques :

M. Taittinger demandait comme moi, comme tous les orateurs précédents, le remboursement des dépôts de la B. I. C. Mais, répondait-il, quel détestable précédent ! Ainsi il suffira désormais qu'une banque véreuse plante à l'étranger, sur ses opérations malpropres, le drapeau de la France, pour que les contribuables français soient obligés de payer à sa place. Il concluait à la nécessité d'un contrôle gouvernemental sur les grandes entreprises bancaires qui rayonnent à l'étranger. Je suis là-dessus en plein accord avec notre collègue. Je crois qu'une des conséquences de cette discussion doit être, en même temps que la décision de faire l'effort nécessaire pour sauvegarder notre crédit en Extrême-Orient, d'établir désormais un contrôle effectif sur les grandes entreprises bancaires... (*Applaudissements à gauche et sur divers bancs au centre.*)

M. Morinaud. Et la loi sur les incompatibilités.

M. Painlevé. ... Non pas seulement celles qui rayonnent à l'étranger, mais celles qui accaparent en masses considérables les dépôts des épargnants. *J'espère que le gouvernement considérera, comme un corollaire nécessaire du sauvetage de la B. I. C., le dépôt d'un tel projet.* S'il manquait à ce que j'estime un devoir, je pense que l'initiative parlementaire y suppléerait et que, ce jour-là, nous trouverions la signature de l'honorable M. Taittinger à côté de la nôtre..

La clôture de la discussion de l'interpellation Outrey était prononcée à la même séance et la Chambre se trouvait en face de six ordres du jour et d'une demande de nomination d'une commission d'enquête, émanant du parti socialiste, qui devait être reprise, le 23 février 1922, sous forme d'une proposition de résolution, par MM. Ignace et Tardieu. La demande d'enquête fut repoussée par 374 voix contre 154 voix. Trois ordres du jour appelaient l'attention du gouvernement, sous des formes différentes, sur la question des incompatibilités. Un seul, celui du parti socialiste, visait la protection de l'épargne et les dispositions réglementaires à imposer aux banques. Il portait notamment :

« La Chambre, vivement préoccupée des conséquences du krach de la B. I. C. pour l'influence française en Extrême-Orient,

invite le gouvernement à prendre immédiatement les mesures utiles :

« Pour mettre un terme à l'asservissement de notre institut privilégié d'émission indo-chinois aux intérêts particuliers des grands établissements de crédit de la métropole ;

« *Pour assurer la défense de l'épargne publique en France comme aux colonies par l'obligation à imposer aux banques de publier des bilans mensuels intelligibles* répondant aux fins de contrôle pour lesquels ils sont faits, par la *réorganisation du système des commissaires aux comptes* et l'extension du contrôle de l'Etat en vue de garantir la *sincérité des bilans*, enfin par la *réglementation des émissions de valeurs* par les banques de dépôts ;

« Pour mettre un terme à l'asservissement continu de hauts fonctionnaires des finances aux puissances financières que constituent les établissements de crédit et les compagnies de transports et de navigation, par l'application rigoureuse des dispositions législatives qui interdisent aux fonctionnaires d'entrer au service des établissements qu'ils ont eu à contrôler ».

L'ordre du jour Taittinger portait : « La Chambre, affirmant la nécessité de maintenir à l'extérieur le prestige de la France qui doit être la préoccupation constante de tous les gouvernements ; *regrettant la collusion des affaires et de la politique et résolue à y mettre bon ordre*, comptant sur l'autorité judiciaire pour rechercher, si haut placés qu'ils soient, les responsables du scandale de la B. I. C., passe à l'ordre du jour ».

La Chambre fut appelée à statuer, après le rejet de la demande d'enquête, sur l'ordre du jour Outrey, d'un caractère général, que M. Herriot proposait de compléter par une disposition sur l'incompatibilité entre la finance et la politique. Consultée par division, la Chambre adoptait à l'unanimité moins une voix la disposition Herriot et par 331 voix contre 94 l'ensemble de l'ordre du jour ainsi conçu : « La Chambre, résolue à préserver de toute atteinte le prestige et le crédit de la France en Extrême-Orient et confiante dans le gouvernement pour prendre à cet effet toutes les mesures nécessaires, confiante en lui également pour que soient établies toutes les responsabilités engagées dans cette affaire et pour que soient prises les sanctions qu'appelleraient ces responsabilités, *décidée, d'autre part, à empêcher toute intrusion de la politique dans la finance et de la finance dans la politique par l'interdiction aux membres du Parlement, aux fonctionnaires et ministres de faire partie des conseils d'administration des sociétés de crédit,*

par eux-mêmes ou personnes interposées et avocats-conseils, — passe à l'ordre du jour ».

Le 12 janvier 1923, le Sénat discutait le projet de loi ratifiant les accords franco-chinois. M. Jeanneney, qui avait été le rapporteur du premier projet autorisant le gouvernement à négocier, se refusait à approuver les accords intervenus. Il terminait son discours par ces mots : « *Nous assistons, cela est certain, une fois de plus, à l'accouplement hideux de la finance et de la politique (Applaudissements)*. Et il faudra bien, un jour ou l'autre, en terminer avec ces mœurs, si nous ne voulons pas que le régime y sombre ». Et le Président du Conseil lui répondait : « Le gouvernement vous y aidera de son mieux ».

Ainsi, des débats sur la B. I. C., ressortent : 1° la volonté générale de la Chambre des Députés, attestée formellement par des votes, de prendre toutes mesures pour empêcher à l'avenir « l'intrusion de la politique dans la finance et de la finance dans la politique » ; 2° la volonté d'une minorité composée du parti socialiste et de quelques représentants d'autres partis, d'établir, sinon une réglementation, du moins un contrôle de l'Etat sur les banques.

Notons toutefois que si la collusion de la politique et de la finance est à éviter, les attaques démagogiques contre la haute banque et ses relations avec les pouvoirs publics peuvent être nuisibles aux intérêts vitaux du pays, dont la défense exige l'existence de banques puissantes qui puissent jouer le rôle de centres d'organisation économique.

La question bancaire a été posée de nouveau au cours de la crise de 1921, en France par la double défaillance de la B. I. C. et de la S. C. B. P. et dans de nombreux pays étrangers, notamment au Japon, en Italie, au Danemark et en Norvège.

Si un doute subsistait dans certains esprits sur l'opportunité d'une réglementation ou d'un contrôle bancaire, la constatation suivante devrait suffire, selon nous, à le dissiper : quels que soient les pays où elles se produisent, les défaillances bancaires sont provoquées par les mêmes causes, sont imputables aux mêmes imprudences des dirigeants. En comparant les raisons qui ont déterminé la chute de la B. I. C. et de la Banca di Sconto, on ne trouve aucune différence essentielle. Qu'on en juge par les termes dans lesquels le tribunal de Rome prononçait le remplacement des administrateurs de la banque italienne en soulignant les erreurs graves et systématiques relevées contre eux : « ... Que de la première enquête sommaire il est résulté que la situation grave de la Banca Italiana di Sconto doit être attribuée à des erreurs systéma-

tiques commises par les administrateurs, soit en fournissant des capitaux à des établissements qui n'offraient pas de garanties sûres, soit en participant directement à des entreprises qui non seulement n'ont pas produit de bénéfices, mais ont abouti à des pertes considérables, soit enfin en subventionnant témérairement des affaires industrielles qui ont causé le dommage le plus grave aux intérêts de la banque elle-même... » C'est ainsi que le portefeuille de la Banca di Sconto contenait 39.950 actions de la Banque Italo-Caucasique d'escompte dont le capital est représenté par 40.000 actions. Une autre erreur des administrateurs « est de s'être engagés dans des affaires qui, pour réussir, avaient besoin de subventions dépassant les moyens de la banque elle-même, par exemple, le groupe de l'Ansaldo, où elle a mis 750 millions ».

Mêmes fautes, mêmes erreurs dans la gestion de la B. I. C. M. Jeanneney l'écrivait dans son rapport ; il le rappelait au Sénat à la séance du 2 mars 1922 : « Il n'y a plus de doute aujourd'hui que sa ruine est (pour m'en tenir à des euphémismes) le résultat de l'esprit aventureux et désordonné de ceux qui l'avaient en main.

« Des folies ont été commises. Comment appeler d'un autre nom le fait d'avoir, sur l'argent des déposants, consenti à une société sans passé ni surface, un découvert qui s'élèvera, croit-on, à 155 millions ?

« Celui encore d'avoir toléré, sinon provoqué l'ouverture à des particuliers sans crédit réel, des comptes dont les soldes débiteurs ont atteint jusqu'à 8 ou 10 millions. Le reste a été à l'avenant ».

A toutes les défaillances bancaires, on trouve pour causes, à côté des circonstances économiques défavorables, des fautes professionnelles mettant en jeu la responsabilité des dirigeants. Ces fautes professionnelles se résument presque toujours dans un emploi imprudent des dépôts. C'est lui qui donne l'explication des krachs, c'est lui qui a permis aux banques de pratiquer avant la guerre la politique d'émission intensive de valeurs étrangères qui a contribué grandement à leur fortune, mais a soulevé contre elles une partie de l'opinion. La question des dépôts est la clef de voûte de toute l'organisation financière des banques. C'est par elle qu'il faudra aborder l'étude de la réglementation et du contrôle bancaires, pour aboutir à un résultat efficace.

SECTION I. — La question des banques devant le Parlement.

M. Ribot, Ministre des Finances, dans une page qui restera classique, de l'exposé des motifs du projet de loi portant ouverture de

crédits pour le premier semestre de 1915, insistait sur la situation créée par la guerre aux établissements de crédit et sur l'importance du rôle joué par les dépôts dans la question bancaire :

Les grands établissements, qui ont pris une place si considérable dans l'organisation et la distribution du crédit en France, ont été surpris eux aussi par la guerre. Afin de satisfaire aux demandes de remboursements dont ils ont été assaillis par les déposants au moment où la crise a éclaté, ils se sont adressés à la Banque de France pour l'escompte de leur portefeuille commercial. En temps ordinaire, ils ne remettent à la Banque les effets qu'ils ont escomptés au moyen de l'argent des dépôts qu'à une époque voisine de l'échéance. Qu'une crise grave survienne, les banques ou établissements de crédits s'empressent de réclamer l'aide de la Banque de France, au moment même où celle-ci se prépare à donner son concours à l'Etat. Si la Banque de France n'avait pas l'organisation solide que tout le monde sait, si elle ne s'était pas préparée de longue main à faire face à toutes les exigences qui viennent la presser en temps de crise, en constituant durant la paix son trésor de guerre qui est son encaisse-or, comment n'aurait-elle pas été débordée ? On parle avec raison du secours que, à la demande du gouvernement britannique, la Banque d'Angleterre a prêté au lendemain de la déclaration de guerre aux banques, en prenant charge de leurs acceptations ; mais, si on relève le chiffre des escomptes de la Banque de France, dans la période critique du 27 juillet au 6 août, on voit que son portefeuille s'est augmenté, en 10 jours, de 2.352 millions ; du 6 août au 1^{er} octobre, il s'est accru encore de 541 millions, si bien que de 1.504 millions au 21 juillet, il a passé à cette date du 1^{er} octobre à 4.476 millions, soit une augmentation totale de 2.972 millions, ou en chiffres ronds de 3 milliards.

Malgré ces escomptes si considérables, les banques et établissements de crédit qui ne pouvaient mobiliser, pour rembourser leurs dépôts ou comptes courants, les sommes placées par eux en reports, en avances sur titres ou en valeurs non négociables à la Banque de France, ont eu besoin de mesures temporaires de protection. D'abord limités à 250 francs et à 5 % du surplus du montant des dépôts, les remboursements obligatoires ont été, par des mesures successives, portés à 1.000 francs et 50 % ou 75 % du surplus, suivant qu'il s'agissait de sommes réclamées par des particuliers pour leurs besoins personnels ou par des commerçants et industriels pour les nécessités de leurs affaires. Il n'eut pas été possible de porter plus haut, d'un seul coup, le montant des remboursements obligatoires sans s'exposer à mettre en un sérieux péril des banques dont le passif peut ne pas excéder l'actif, mais qui, par suite des circonstances et des délais, accordés à leurs débiteurs, ne peuvent se procurer des disponibilités immédiates. Nous avons dû agir avec ménagement et marcher en quelque sorte pas à pas. Il n'eut pas été d'ailleurs possible de procéder, à l'égard des divers établissements, par des mesures individuelles qui eussent exigé un examen auquel le Ministre des Finances n'aurait pas eu les moyens de se livrer et qui auraient fait peser sur lui des responsabilités qu'il n'aurait pas pu accepter.

Si tous les établissements de crédit ne s'étaient servis que pour l'escompte des effets de commerce négociables à la Banque de France, de la plus forte part de leurs dépôts et s'ils n'avaient employé à des avances sur titres ou à

des opérations qui ne peuvent se liquider, en temps de crise, à de courtes échéances, que leur capital et leurs réserves, comme le voudrait la prudence, ils n'auraient pas eu besoin de ces mesures de protection dont nous avons parlé. Une aide passagère offerte par l'Etat, au début de la crise, leur eut suffi, comme en Angleterre, pour les maintenir à flot. Nous aurons à voir quand cette crise sera passée, quelles précautions il y aura lieu de prendre pour obliger les banques de dépôts à conserver des encaisses suffisantes, à ne pas faire d'immobilisations exagérées et aussi à publier des bilans qui fassent mieux apparaître leurs disponibilités et leurs engagements à vue.

L'heure n'est pas venue de discuter ces questions, non plus que de rechercher si tous ces grands établissements de crédit ont administré avec la même prévoyance les immenses ressources que le public leur a confiées. Par la direction qu'ils donnent à l'épargne publique, ils disposent d'une puissance considérable qui doit s'employer, non seulement dans l'intérêt de leurs actionnaires, mais aussi dans l'intérêt de la France au dehors. Ce serait une injustice de généraliser les reproches qu'on a pu, à cet égard, faire à certains de ces établissements.

On peut d'ailleurs se demander si le gouvernement lui-même a usé toujours avec une continuité de vues suffisante de l'autorité effective dont il dispose par son droit de surveiller les admissions à la cote et de l'influence qu'il exerce par ses conseils et ses directions.

Mais ce sont des questions dont il faut réserver l'examen jusqu'au moment où nous pourrons les aborder avec la liberté d'esprit et la sécurité nécessaires. Rien ne serait plus fâcheux que d'ébranler par des discussions inopportunes la confiance légitime qu'a le public que les fonds mis par lui en dépôt dans les banques lui seront fidèlement restitués.

Cet exposé met en relief les trois éléments essentiels du problème bancaire : 1° contrôle de l'emploi des dépôts par le maintien d'encaisses suffisantes et interdiction d'immobilisations exagérées ; 2° contrôle d'émission des valeurs, surtout étrangères, obtenu notamment au moyen de l'exercice judicieux par le gouvernement de son droit de surveillance sur les admissions à la cote ; 3° réglementation des bilans.

Au reste, les Chambres ont fréquemment porté leur attention sur la question de la protection de l'épargne et sur celle de la liberté des banques. Mais ces interventions successives du Parlement se sont généralement produites à la suite de krachs financiers. L'opinion publique, toujours vite émue par les défaillances des grandes entreprises industrielles, commerciales ou bancaires faisant appel à l'épargne ou au crédit, s'inquiétait alors de savoir par quelles mesures les pouvoirs publics en empêcheraient à l'avenir le renouvellement.

Interventions de tribune ou propositions écrites donnent satisfaction à l'opinion qui n'a pas le loisir, dans la mobilité rapide des événements, de s'attarder longtemps à l'étude d'une même question et s'en remet, d'ailleurs, à la sagesse des assemblées

pour faire aboutir les réformes d'intérêt général qu'elle se contente de leur signaler.

Néanmoins, au début du siècle, le rôle joué par les établissements de crédit fit l'objet, dans la presse, de discussions passionnées. En 1906-1907 paraissait dans la *Revue* une étude intitulée « *Contre l'oligarchie financière en France* » par Lysis. L'auteur y expose que la concentration bancaire en France, qui a institué un véritable monopole des établissements de crédit, a donné naissance à une oligarchie financière dominant la presse, le gouvernement, la nation entière. Cette oligarchie pratique une politique préjudiciable aux intérêts généraux du pays par l'exportation en masse de nos capitaux à l'étranger et le refus de tout concours à notre commerce et à notre industrie nationale.

Cette critique sévère, appuyée sur une forte documentation, fit impression sur l'opinion. Elle provoqua, en 1907, une réponse des établissements de crédit dans la *Revue Politique et Parlementaire*, sous le titre : « *Le rôle des établissements de crédit en France* ». L'auteur, Testis, s'y attache à montrer que la politique bancaire suivie par les établissements de crédit incriminés est celle qui leur a été imposée par les tendances du public et les besoins de la clientèle française et qu'au surplus, il est injuste de dire que le pays n'en a pas retiré de sérieux avantages. Cette polémique, qui mettait en jeu des intérêts considérables, se prolongea devant les Chambres.

Les interventions de tribune. — Les 7 et 8 février 1907, la Chambre discutait une interpellation de MM. Rouanet, Meslier, Willm et Jaurès sur « les opérations financières abusives ou illégales, manœuvres de bourse ou émissions clandestines de valeurs étrangères qui sont dirigées contre les intérêts de la République et de la France ». M. Jaurès disait notamment : « Il faut que les établissements publics de crédit sachent bien qu'ils n'ont plus beaucoup de fautes à commettre. Maintenant le pays républicain est averti ; le pays républicain sait qu'il y a là une puissance formidable, qui a le véritable monopole de la Banque, qui a détruit, absorbé toute la vieille banque autonome de nos départements et de nos provinces, une sorte de monstre qui a pu se produire selon les lois normales de la concentration capitaliste et financière, mais qui est arrivé à ce degré de puissance que l'Etat ne tolérera pas qu'il manœuvre ainsi, par des procédés irresponsables, les milliards de l'épargne ». Et Jaurès prévoyait que « l'heure ne tarderait pas où le Parlement voudrait exercer sur cette vaste

puissance un contrôle plus effectif. » Le Ministre des Finances, M. Caillaux, répondant aux interpellateurs, indiquait qu'il était peut-être dommage que les banques de dépôts fissent en même temps des placements. Et M. Aynard, de même, tout en se déclarant hostile à une intervention législative dans le domaine bancaire, reconnaissait que c'était un tort de « confondre les genres. »

Le 30 novembre 1909, dans la discussion du budget du Ministère des Finances, M. Henri Michel réclamait pour les établissements de crédit une réglementation légale, en invoquant l'exemple des caisses d'épargne. Il demandait, lui aussi, qu'on sortît de la « confusion des genres » et que les banques de dépôts ne pussent plus s'occuper de placer des titres. Le Ministre des Finances, M. Cochery, répondait : « ... Nous ne pouvons méconnaître ni la grande part que ces établissements ont eue dans le développement économique de ce pays, ni la façon élevée dont ils conçoivent le rôle qui leur incombe, ni les grands services qu'ils ont rendus à l'action française ».

M. Chéron, parlant devant la Chambre des causes de la baisse des valeurs françaises à revenu fixe demandait si « elle n'est pas due encore — il faut bien le dire, car *un jour on devra traiter ici ce problème* — à l'action de certains établissements qui dirigent trop souvent les capitaux de notre pays vers les valeurs étrangères.... Le Ministre des Finances nous a indiqué à plusieurs reprises qu'il était disposé à prendre les mesures nécessaires pour protéger l'épargne nationale contre l'exode organisé des capitaux français. Lorsqu'on aura pris ces mesures qu'impose le souci de la prospérité nationale, on verra se relever les cours des valeurs françaises à revenu fixe, au plus grand profit des petits capitalistes de notre pays. »

Le 21 juin 1910, à la Chambre, M. Augagneur s'exprimait ainsi : « Il est certain que l'épargne de la France va sans cesse en croissant et il est permis de déplorer que les fruits de cette épargne, au lieu de s'appliquer aux entreprises françaises, soient en quelque sorte distraits de leur véritable rôle par une oligarchie financière qui, pour son seul bénéfice, au mépris des intérêts des épargnistes et des intérêts de la nation ne pense qu'à les diriger vers des placements étrangers. »

Le 22 décembre 1911, M. Ajam disait à la Chambre : « Je suis complètement d'accord avec M. Albert Thomas, *il y a quelque chose à faire en ce qui touche les établissements de crédit.* Il faut que nous nous décidions à lever le voile qui nous cache ce qui se passe dans ces établissements ».

Citons enfin le passage, relatif à la politique bancaire, du discours prononcé à Périgueux, en octobre 1909, par M. Briand, Président du Conseil : « L'or de notre pays ruisselle sur le monde entier et si l'on peut exprimer une inquiétude ou un regret, c'est qu'il n'en reste pas assez dans le pays lui-même... Le gouvernement républicain doit consacrer un de ses premiers efforts à organiser le crédit, à l'approcher du commerçant, de l'industriel, du cultivateur, à faire en sorte que les bas de laine s'entrouvent au profit de nos nationaux pour leur permettre d'accroître leurs moyens de production ».

Projets du gouvernement et propositions parlementaires. — Remarquons tout d'abord que les grands établissements de crédit, constitués en sociétés anonymes, sont assujettis à la loi du 24 juillet 1867. Presque toutes les grandes banques rentrent dans ce cadre général. Aussi une réglementation ou un contrôle bancaires peuvent prendre deux aspects différents, suivant que l'on apporte à la loi organique de 1867 les modifications démontrées nécessaires par le fonctionnement des sociétés en général, ou que l'on édicte une législation spéciale concernant exclusivement les banques quelle que soit, par ailleurs, la forme de leur constitution.

Les lacunes et les déficiences de la loi de 1867 ont apparu avec une netteté de plus en plus grande au fur et à mesure du développement de la fortune mobilière et des opérations de bourse. Dès le 4 avril 1875, une Commission fut instituée, au Ministère de la Justice, pour préparer un projet de revision. L'œuvre de cette Commission resta inachevée et la question demeura en suspens jusqu'aux pénibles événements financiers du début de 1882. A cette époque, des propositions de loi tendant à améliorer le système de publicité prévu par la loi de 1867 furent déposées par M. Alfred Naquet, le 26 janvier 1882, par M. Laroche-Joubert, le 7 février suivant, et par MM. Waldeck-Rousseau et Félix Faure, le 28 du même mois : la première de ces propositions fut prise en considération par la Chambre des Députés, le 23 février 1882, mais elle n'aboutit pas au vote d'un nouveau texte législatif. En 1883, une seconde Commission extraparlamentaire fut chargée de rechercher les modifications à adopter pour compléter l'œuvre du législateur de 1867, et ses travaux servirent de base à un projet de loi soumis au Parlement, le 6 décembre 1883, par M. Martin-Feuillée, Garde des Sceaux. Ce projet, voté par le Sénat, fut déposé à la Chambre des Députés, le 26 novembre 1885 et, si l'ensemble de ses dispo-

tions ne put être discuté, quelques articles amendés et complétés, furent repris dans une proposition de loi rédigée par M. Clausel de Coussergues et devinrent la loi du 1^{er} août 1893.

Le 26 mars 1901, M. Lasies, député, déposait une proposition de loi ayant pour but la création d'une nouvelle juridiction pour protéger la propriété privée et l'épargne française contre la spéculation, l'agiotage, l'accaparement et la concussion. L'exposé des motifs justifiait ainsi la création d'une juridiction nouvelle : « Sitôt qu'il s'agit de procès ayant un côté politique, le pouvoir judiciaire apparaît à tous comme régenté, excité ou contrarié par le pouvoir exécutif ».

En 1902, la nécessité d'une réforme du régime des sociétés appela de nouveau l'attention du gouvernement et des deux Chambres. Tandis que le Parlement discutait et votait la loi du 8 juillet 1902 sur les actions de priorité, qui fut ultérieurement modifiée et complétée par la loi du 16 novembre 1903, une Commission extraparlamentaire était constituée, par arrêté ministériel du 21 juin 1902, dans le but « d'examiner les modifications à apporter aux lois du 24 juillet 1867 et du 1^{er} août 1893 et d'étudier spécialement les mesures de nature à protéger l'épargne populaire. » Le 24 octobre 1902, M. Lasies déposait une proposition de résolution « tendant à la nomination d'une Commission (parlementaire) ayant pour but de rechercher les modifications qu'il y a lieu d'apporter à la législation sur l'administration des sociétés et des banques ». Comme il demandait le bénéfice de l'urgence et la discussion immédiate de sa proposition, M. Rouvier, Ministre des Finances, lui répondait : « ...M. le Garde des Sceaux a constitué à la chancellerie une Commission extraparlamentaire qui aboutira au dépôt d'un projet de loi ». M. Lasies ayant insisté, au nom de la protection de l'épargne française pour le vote immédiat, la motion préjudicielle d'ajournement, demandée par le gouvernement, fut adoptée par 276 voix contre 217.

L'avant-projet préparé par la Commission extraparlamentaire servit de base à un projet de loi sur les sociétés qui fut déposé par le gouvernement, le 18 juin 1906 et fit l'objet d'un rapport présenté à la Chambre des Députés par M. Chastenet, mais ne put venir en discussion avant l'expiration de la législature.

S'inspirant des dispositions de ce projet, et dans le but de mettre fin à des spéculations malhonnêtes qui avaient causé une réelle émotion dans le monde des affaires et pouvaient porter préjudice au marché français, la Commission du budget de la Chambre des Députés, d'accord avec le gouvernement, décida d'insérer dans la loi

de finances de l'exercice 1907 un article soumettant à des formalités nouvelles de publicité, sanctionnées par des amendes de 10.000 francs à 20.000 francs, l'émission, l'exposition, la mise en vente et l'introduction sur le marché en France des actions, obligations et autres titres des sociétés françaises ou étrangères. Cette disposition (art. 3 de la loi du 30 janvier 1907) a apporté une amélioration sensible à la situation antérieure. Désormais, toutes les fois qu'ils font appel au public, les émetteurs, exposants, metteurs en vente ou introducteurs doivent, préalablement à toute mesure de publicité, faire insérer dans un organe spécial, qui était primitivement le *Bulletin annexe au Journal officiel* (décret du 27 février 1907) et est devenu plus tard le *Bulletin des annonces légales obligatoires à la charge des sociétés financières* (décret du 3 février 1912), une notice signée par eux et contenant des renseignements sur la société, sur les titres déjà émis et sur les titres à émettre ; en outre, les affiches, prospectus, circulaires et annonces dans les journaux doivent reproduire les énonciations de ces notices ; enfin, toute société étrangère qui procède en France à une émission publique, à une exposition, à une mise en vente ou à une introduction sur le marché français d'actions, d'obligations ou autres titres, doit publier intégralement ses statuts, en langue française, dans le *Bulletin* précité.

Mais l'expérience a démontré que les prescriptions de la loi du 30 janvier 1907 sont encore insuffisantes pour mettre le public à l'abri de trop fréquentes exploitations. Sur l'initiative de M. Cailiaux fut instituée par décret du 13 mai 1911, une Commission dite de la Réforme bancaire, chargée d'étudier l'organisation bancaire en France et de rechercher les possibilités de la compléter en offrant des facilités plus grandes de crédit au moyen et au petit commerce, à la moyenne et à la petite industrie. Sur la composition et l'activité de la Commission, Lysis écrivait : « Cette commission était composée en majorité des représentants et amis des grandes sociétés qui exportent nos capitaux par milliards et dont la politique antinationale est si critiquée. On a chargé ainsi nos grandes banques d'examiner elles-mêmes, si leur organisation était conforme aux intérêts du pays ».

Les rapports présentés par la Commission étaient favorables à l'organisation des grandes banques françaises et déclaraient que les sociétés de crédit font tout ce qu'elles peuvent pour aider le commerce et l'industrie du pays. La question de l'exode des capitaux n'était pas examinée.

La discussion, à la Chambre des Députés, des conclusions du rap-

port Daniel de Folleville (n° 814-10^e lég.) présenté au nom de la Commission d'enquête sur l'affaire Rochette, donna lieu à d'importants débats au cours desquels les préoccupations du Parlement sur la question de la protection de l'épargne purent se manifester. M. Jaurès, président de la Commission, disait notamment : « Nous avons proposé après étude, après consultation des autorités les plus compétentes en matière d'émissions, de mécanisme financier dans ce pays, un certain nombre de mesures qui nous paraissent efficaces : interdire le mensonge systématique des prospectus, organiser la responsabilité des émetteurs, obliger ceux qui se font dans notre pays, pour échapper précisément à toute responsabilité, les lanceurs de valeurs étrangères sans responsabilité, à constituer des représentants responsables ; et comme ce sont les frais de publicité scandaleux en démarcheurs, en articles de journaux payés scandaleusement, qui sont l'organe systématique du vol, nous demandons que les établissements qui lancent des émissions, qui les patronnent, soient obligés de faire connaître au public les frais de publicité. »

La Chambre adoptait, le 20 mars 1912, des résolutions qui exprimaient sa volonté que l'épargne soit défendue : « La Chambre est résolue à défendre énergiquement, par tous les moyens légaux, l'épargne publique et à renforcer les garanties dont cette épargne a besoin contre des émissions frauduleuses, servies trop souvent par une scandaleuse publicité.

« La Chambre invite le Ministre des Finances à faire dresser, à l'aide de tous les renseignements dont ses services disposent, un tableau aussi complet que possible des valeurs émises en France depuis vingt ans sous quelque forme et par quelques intermédiaires que ce soit, avec l'indication des variations du cours de ces valeurs et les noms des banquiers, sociétés ou établissements par les soins de qui les émissions ont été faites. Chaque année, ce tableau sera mis à jour et les Commissions des finances de la Chambre des Députés et du Sénat pourront déléguer chacune deux de leurs membres afin d'en prendre communication à la direction générale de l'enregistrement.

« La Chambre invite le gouvernement à étudier et à lui proposer les mesures de nature à protéger, contre la fraude, l'épargne, publique, notamment en édictant l'obligation générale et absolue du prospectus et en frappant de sanctions pénales et civiles, soit les fondateurs ou administrateurs de valeurs françaises, soit les introducteurs de valeurs étrangères, qui auraient, par des allégations mensongères, trompé le public, en organisant la responsabilité des

émetteurs en cas de faute lourde, en recherchant s'il n'est pas possible d'exiger que les statuts de chaque société prévoient les *conditions d'établissement des bilans*, — en négociant avec les gouvernements étrangers pour parvenir à une législation commune sur les valeurs mobilières, — en obligeant, enfin, tous ceux qui font appel à l'épargne publique, à rendre compte, dans la plus prochaine assemblée générale des actionnaires, des conditions dans lesquelles il a été recouru au crédit et des frais de toute nature qu'a entraînés l'opération ». Ces résolutions de la Chambre des Députés sont restées à l'état de vœux.

Néanmoins, cette préoccupation du Parlement était partagée par le gouvernement. Dès le 9 février 1912, était instituée au Ministère des Finances une Commission extraparlamentaire chargée de rechercher les réformes à apporter à la législation sur la publicité des émissions financières. Ainsi que le déclarait le Ministre des Finances, le 18 du même mois, il était urgent de « prévoir des sanctions réelles contre ceux qui énoncent des faits inexacts, mensongers, pouvant attirer la faveur du souscripteur trompé, et d'exiger que les dires qui doivent entraîner sa confiance portent une signature dont celui qui l'a apposée aura à répondre ». Enfin les travaux de la Commission extraparlamentaire ont servi de base au projet de loi déposé le 5 novembre 1912 (n° 2.209 — 10^e lég.) ayant pour objet de compléter et de renforcer les prescriptions de l'article 3 de la loi du 30 janvier 1907. L'exposé des motifs résumait la portée du projet dans les termes suivants : « Réglementer d'une façon précise, logique, complète, la publicité qui doit précéder l'émission, l'exposition, l'offre, la mise en vente, l'introduction sur le marché en France de tous les titres, de quelque nature qu'ils soient, autres que les fonds de l'Etat français, élargir cette publicité de manière à garantir nos nationaux contre de trop fréquentes exploitations, empêcher les fraudes adroitement pratiquées au moyen des affiches, des prospectus, des circulaires, des annonces dans les journaux ; obliger les émetteurs, les exposants, les metteurs en vente et les introducteurs à donner sous leur propre responsabilité, civile et pénale, toutes les indications permettant, ou bien au Parquet de sévir — si elles sont incomplètes ou erronées, ou bien à l'acheteur de se renseigner facilement et de s'engager en connaissance de cause ; — protéger le public même contre sa propre imprudence et sauvegarder la petite épargne sans froisser les susceptibilités des Etats étrangers, sans mettre obstacle aux entreprises honnêtes et sans porter préjudice à notre marché français, telles sont les considérations qui ont guidé le gouvernement. »

Dans le rapport présenté par M. Nail, au nom de la Commission du budget, certains passages concernant les mesures à prendre pour la protection de l'épargne, sont à retenir : « Il semble qu'il serait utile de réglementer la profession de banquier. *Les intérêts privés considérables que les banquiers sont appelés à gérer, à l'époque actuelle, justifient amplement l'intervention du Parlement...* Nous estimons même qu'il conviendrait de rechercher sous quelle forme et par quels procédés on pourrait établir et *rendre effective la solidarité des banquiers*. Nous pensons enfin que le projet de loi à déposer dans ce but par le gouvernement devrait prévoir la surveillance des banques et le contrôle des dépôts et des cotes ». Le rapporteur signalait la création heureuse d'une section financière au Parquet de la Seine et en demandait l'extension à toutes les villes où existent des Bourses de commerce. Il exprimait l'idée que l'émission et l'introduction sur le marché français des fonds d'Etats étrangers soient subordonnées d'une façon plus stricte et plus habituelle à la condition qu'une partie des commandes à solder sur ces emprunts soit réservée à notre industrie. Les conclusions du rapport, favorables à l'adoption du projet, n'ont pas été discutées.

M. Jules Delahaye terminait son long discours, au Sénat, le 3 mars 1922, sur la B. I. C. en déposant une proposition tendant à préciser et à organiser la responsabilité des directeurs généraux, administrateurs et présidents des Conseils d'administration de toutes sociétés industrielles, commerciales ou financières faisant publiquement appel à l'épargne ou au crédit, par la mise sous séquestre de leurs biens en cas de cessation de paiement.

Dans cet ordre d'idées, la procédure du moratorium italien, rétabli à l'occasion de la crise de 1921, comporte la destitution du Conseil d'administration et la mise sous séquestre, à titre conservatoire, des biens de chacun de ses membres.

SECTION II. — Réglementation bancaire.

Réglementation des dépôts. — M. de Folleville écrivait en 1912, dans son rapport sur l'affaire Rochette : » Avec une sage réglementation des dépôts dans les établissements de crédit, venant se joindre à des mesures légales, raisonnées et méthodiques, sur les conditions de circulation et sur la cote, en France, des valeurs étrangères, toutes choses rentreront bien vite dans l'ordre : la prospérité du pays y gagnera par le retour des capitaux

vers les valeurs françaises et vers nos industries nationales sérieuses ».

Une proposition de loi de MM. Durandy, Poullan et Ossola, « pour la réglementation et le contrôle des sommes déposées en compte-courant dans les établissements financiers et chez les banquiers » a été déposée à la Chambre, le 9 juillet 1915 (N° 1101 — 11^e législature), tendant à imposer aux banques et établissements de crédit qui reçoivent des sommes en compte courant ou en dépôt à vue pour moins de trois mois, l'obligation de conserver le cinquième au moins du total des sommes déposées en numéraire dans leurs caisses, à la Banque de France, dans les caisses jouissant de la garantie de l'Etat français ou des pays de protectorat ou encore dans les caisses des banques d'Etat étrangères désignées annuellement par décret, les quatre autres cinquièmes devant être employés en valeurs admises à recevoir des avances de la Banque de France ou pour l'escompte d'effets de commerce escomptables à la Banque de France, ayant au moins une signature de commerçant ou d'industriel français.

Cette proposition est née, dit l'exposé des motifs, du spectacle des événements de 1914. « Les banques sont indispensables à l'activité commerciale et industrielle d'un pays et nous estimons que les dépôts en compte courant sont nécessaires à leur fonctionnement. C'est pourquoi une réglementation, ayant comme conséquence un contrôle, s'impose dans l'intérêt du commerce, de l'industrie et des banques sérieuses, mais surtout aussi dans l'intérêt de la France ». Les auteurs de la proposition ont renoncé à demander que soit établie une proportion légale entre le montant des dépôts et le capital des établissements financiers, « car la solidité financière d'une banque ne dépend pas uniquement de son capital versé et de sa réserve, mais aussi et surtout de la nature de ses affaires et de ses placements. »

Cette proposition a fait l'objet d'un important rapport de la Commission du commerce et de l'industrie de la Chambre, présenté, le 3 décembre 1918 (n° 5.338 — 11^e lég.), dans lequel M. Landry a procédé à une étude d'ensemble du problème bancaire. Les conclusions de ce rapport nous ont surpris et déçus tout ensemble : elles tendent, en effet, seulement, par la voie d'une simple proposition de résolution à « inviter le gouvernement à nommer une Commission extraparlamentaire, afin d'étudier la question des banques de dépôts et d'examiner les mesures, législatives ou autres, qu'il pourrait y avoir lieu de prendre, en ce qui concerne ces banques, dans l'intérêt soit des déposants,

soit de l'épargne publique, soit de la production et du commerce français ». M. Landry s'efforce de justifier cette conclusion en invoquant les précédents des pays étrangers, des Etats-Unis où la loi du 30 mai 1908 a institué la National Monetary Commission, des travaux de laquelle est sortie l'importante réforme bancaire de 1913, de l'Allemagne où une commission d'enquête extraparlamentaire a été nommée en 1908 pour examiner les questions relatives aux dépôts en banque et la protection de l'épargne, de l'Angleterre où une commission extraparlamentaire a été chargée d'établir un rapport sur les fusions de banques. M. Landry rappelle également les précédents des Commissions françaises sur la même question, celle de la réforme bancaire de 1911-1912 et celle chargée de préparer le projet sur la publicité des émissions, qui n'ont abouti, pratiquement, à aucune disposition législative.

La proposition de loi Durandy, amincie en proposition de résolution par la Commission du commerce de la Chambre, n'a pas été l'objet, même sous cette forme atténuée, d'une discussion en séance publique.

Citons également l'article additionnel proposé par M. Bedouce comme amendement au projet de loi sur le renouvellement, en 1918, du privilège de la Banque de France : « Tous les trois mois, la Banque de France s'assurera du chiffre d'effets existant dans le portefeuille des banques recevant des dépôts remboursables à vue ou à trois mois, qu'elle pourrait en cas de crise accepter à l'escompte. Elle le fera connaître au Ministre des Finances, qui veillera à ce que, pour chaque banque recevant des dépôts de cette nature, ce chiffre ajouté à l'encaisse corresponde exactement à l'ensemble de ses engagements. » Cette proposition, qui soulevait d'ailleurs des difficultés réelles d'application, fut disjointe par 268 voix contre 153 et renvoyée à l'examen de la Commission du commerce.

La mesure la plus radicale serait d'interdire aux banques de dépôts de s'occuper d'une manière quelconque de l'émission de valeurs. L'émission serait réservée aux banques d'affaires. La « confusion des genres » serait évitée. Mais ne serait-il pas fâcheux de rendre complètement inutile la puissance de placement qui appartient aux établissements de crédit ? Les dépôts sont à la base de l'action des banques, la condition de leur activité, la source de leur richesse sans cesse accrue.

On peut se demander dans ces conditions si la fonction remplie dans l'organisme bancaire par les dépôts est en harmonie avec leur nature juridique. M. Maurice Garçon l'affirme, dans un article de

l'Economiste français du 17 juin 1922, en remarquant qu'il s'agit de *dépôts irréguliers* qui permettent l'usage selon convention expresse ou présumée, que le dépôt à vue est plus voisin du prêt que du dépôt civil et se distingue du prêt de consommation en ce qu'il est remboursable à première réquisition, tandis que le prêt comporte habituellement la stipulation d'un terme et « qu'il est bien certain qu'à partir du moment où le dépositaire peut disposer de la chose et lui faire par conséquent courir les hasards de sa propre fortune, celui qui a déposé les sommes doit lui-même concevoir qu'il connaîtra les mêmes risques et participera aux mêmes aléas ». M. Joseph Dubois suggère de distinguer deux sortes de dépôt :

1° *Le dépôt commercial* comporterait l'autorisation pour le dépositaire d'employer les fonds à des objets limitativement énumérés et serait, à ce titre, bonifié de l'intérêt afférent aux affaires traitées, moins une commission de banque. Il y aurait là une situation beaucoup plus honnête que celle qui consiste, sans le dire au déposant, à employer son argent à 6 ou 7 % avec les risques que ce taux comporte et à lui donner 2 ou 3 % quand cela va bien, quitte à manger le dépôt si cela tourne mal. La carotte sur l'intérêt du dépôt conduit à l'escroquerie sur le dépôt lui-même, c'est un processus fatal, la banque visant toujours le plus fort écart possible ;

2° *Le dépôt civil*, retournant dans son principe à la forme si stricte que lui définit le Code civil. Les sommes recueillies par les banques à ce titre seraient acheminées à un organisme central, tel que la Caisse centrale du Trésor public qui créditerait les établissements apporteurs d'un intérêt minime analogue à celui des anciens Bons du Trésor à un mois. Cet intérêt comprendrait à la fois une remise pour l'établissement apporteur et une bonification pour le déposant. Ainsi, quand une défaillance bancaire se produirait, serait-on au moins assuré que la banque n'a utilisé que les sommes qu'elle avait pouvoir et autorisation d'employer. Il faut se rappeler avant tout ce qu'est le contrat de dépôt. C'est un contrat d'occasion, un contrat sinon pour des incapables au moins pour des gens entravés sollicitant pour leur argent, de la fidèle et obligeante bienveillance d'autrui, un abri temporaire. Il est inouï que ce soit ces textes qui seuls régissent ce qui est aujourd'hui devenu « l'industrie bancaire des dépôts ». Celle-ci repose en réalité sur un contrat innomé qui associe l'intangibilité juridique et nominale du dépôt à une utilisation de fait d'autant plus dangereuse qu'elle reste non réglementée.

On a proposé par ailleurs que les contrats de prise ferme soient interdits aux banques de dépôt, lesquelles ne pourraient plus placer des titres qu'à la commission, afin de soustraire les déposants aux dangers auxquels ils se trouvent, dans ce cas, associés malgré eux. L'interdiction de la vente aux guichets a été également proposée dans l'intérêt des épargnants à qui les titres sont offerts.

« Une banque, disait Mollien, doit, pour ne pas finir, être toujours prête à finir. » Cela est surtout vrai des banques de dépôts dont le

principal instrument de travail est constitué par les capitaux que la clientèle leur confie, en se réservant de les réclamer à tout instant ou après un court préavis.

Réglementation des émissions. — La loi du 31 mai 1916 a interdit jusqu'à une date à fixer par décret en Conseil des ministres, après la cessation des hostilités, sauf dérogation par arrêté du Ministre des Finances, « l'émission, l'exposition, la mise en vente, l'introduction sur le marché en France, de titres de rente, emprunts et autres effets publics des gouvernements étrangers, d'obligations ou de titres de quelque nature qu'ils soient, de villes, corporations ou sociétés françaises ou étrangères. » Il s'agissait d'une mesure exceptionnelle que le Ministre des Finances, M. Ribot, justifiait devant la Chambre en disant : « Il faut que le marché des capitaux comme toutes les forces de la France, soit en ce moment sous le contrôle du gouvernement français, c'est-à-dire défendu au profit non pas d'intérêts particuliers, mais de la défense nationale qui absorbe tout, qui commande et domine tout. » L'article 32 de la loi du 30 décembre 1920 a rendu la liberté d'émission aux valeurs françaises en maintenant pour toutes les valeurs étrangères la restriction édictée par la loi du 31 mai 1916.

Le 30 janvier 1917, M. le Sénateur Debierre déposait une proposition de loi demandant notamment que les établissements de crédits ne puissent en aucun cas introduire sur le marché français des emprunts, titres ou papiers étrangers, sans une décision du Ministre des Finances ratifiée par les deux Chambres. C'était établir le régime de l'autorisation préalable pour l'émission des valeurs étrangères. Initiative intéressante qui méritait un sérieux examen. Jusqu'à présent aucun débat n'a eu lieu sur cette proposition qui n'a pas été rapportée au fond.

Le 19 janvier 1922, une proposition de loi était déposée par M. Rendu (n° 3761) sur le bureau de la Chambre ayant pour but « la création d'un conseil national des banques françaises ». L'exposé des motifs expliquait l'utilité d'un tel organisme :

Le développement de l'influence des banques et établissements de crédit à la fin du xix^e siècle a attiré l'attention de tous ceux qui suivent la politique des grands Etats modernes. A la veille même de la guerre de 1914, plusieurs banques françaises ont joué un rôle important dans la politique européenne en prenant part à des émissions destinées à fournir des fonds à des Etats que nous avons comptés parmi nos adversaires.

Au lendemain du Traité de Versailles, ce rôle ne fait que grandir et il est manifeste que le xx^e siècle verra, avec un développement prodigieux des établissements financiers, leur influence politique devenir prépondérante

dans le monde et peser d'un poids décisif sur les relations internationales des grands Etats.

Un événement très récent a montré que la carence d'une banque pouvait nuire gravement au prestige français et compromettre l'honneur du drapeau. Dans l'état actuel de notre législation, l'intervention trop tardive ou mal informée des parlementaires peut seule attirer l'attention du pouvoir sur certains agissements ou certaines initiatives qui ne concordent pas avec les intérêts français. Or, cet accord est de toute nécessité.

Il nous a paru qu'un Conseil national des banques et établissements financiers, comprenant dans son sein des représentants qualifiés des grands corps et des grandes organisations professionnelles de la France, pourrait jouer un rôle éminent en assurant cet accord et en guidant notre effort financier pour qu'il y ait toujours concordance entre l'action des banques et les intérêts de la France.

Ce rôle politique, cette influence sur les relations internationales, on peut se demander avec étonnement, du point de vue juridique, comment les pouvoirs publics, seuls responsables de la direction de notre politique étrangère, ont pu en laisser le jeu et l'exercice à des établissements privés. Car tel est bien le caractère de toutes les banques, dont l'action, s'inspirant d'intérêts particuliers, ne saurait se substituer à celle des autorités chargées de défendre l'intérêt général.

L'article 3 de la proposition porte : « Le conseil national est obligatoirement consulté pour toutes les émissions françaises ou étrangères faites en France ou pour toutes collaborations à des émissions dont le montant est supérieur à 3 millions, émissions faites en une ou plusieurs fois. » D'autre part, le conseil national qui n'a pas le droit de s'immiscer dans la gestion des banques, a celui de prendre communication de leurs bilans sur lesquels il peut présenter des observations aux assemblées générales appelées à les ratifier.

Enfin l'article 9 prévoit la constitution d'un fonds de réserve de 100 millions, constitué par un prélèvement de 3 % sur les bénéfices nets de toutes les banques et établissements de crédit français et par un prélèvement de 2 % sur le montant des coupons des actions et obligations des banques et établissements de crédit étrangers qui payent en France l'impôt sur les valeurs étrangères. Ce fonds de réserve est destiné à venir en aide, après avis favorable du gouvernement, à toutes banques et établissements de crédit français qui pourraient en avoir besoin dans *l'intérêt national*. La proposition de loi, soumise à l'examen de la Commission des finances, n'a pas été rapportée.

On a proposé d'organiser la responsabilité des banques en matière d'émission et M. Gaudin de Villaine a demandé que les établisse-

ments financiers qui ont émis ou placé en France des valeurs gagées par l'Etat russe soient tenus de contribuer pour une part à leur remboursement.

On n'a pas manqué également de penser à l'intervention de l'Etat, lequel serait appelé à se prononcer préalablement sur les émissions. Pour les valeurs étrangères, et indépendamment des dispositions maintenues de la loi du 31 mai 1916, l'intervention de l'Etat n'est pas sans se produire déjà, aujourd'hui, d'une certaine manière. En effet, l'admission de ces valeurs à la cote officielle de la Bourse de Paris et des Bourses de province, est prononcée par la Chambre syndicale des agents de change. Mais, se fondant sur l'ordonnance du 18 novembre 1823 et sur le décret du 6 février 1880, le Ministre des Finances, après consultation de son collègue des Affaires étrangères, peut interdire l'inscription à la cote d'un fonds d'Etat ou d'une valeur étrangère quelconque. Remarquons toutefois, que le droit de veto du Ministre porte seulement sur l'admission à la cote officielle, et non pas sur l'émission, qui, en théorie, reste libre. Pratiquement, il est rarement passé outre au refus du Ministre.

Beaucoup d'esprits pensent qu'il y a lieu d'aller plus loin et de soumettre les émissions étrangères au régime permanent de l'autorisation préalable tout en organisant un système de contrôle qui assure à l'Etat un droit de regard suffisant sur les émissions françaises.

D'autres suggestions ont été émises tendant à subordonner les émissions étrangères à des commandes industrielles en France, à leur imposer une fiscalité plus sévère, etc...

Le gouvernement américain a décidé, en mars 1922, que les banques privées devraient l'informer à l'avenir des conditions des emprunts consentis par elles aux gouvernements et aux municipalités des pays étrangers, préalablement à leur conclusion. Cette mesure a fait l'objet d'une explication officielle : « considérant les intérêts nationaux qui peuvent être en jeu, le Département d'Etat doit avoir l'occasion de donner son avis aux souscripteurs et les avertir si le prêt lui paraît recommandable ou bien si le gouvernement y voit quelque objection d'un point de vue national. »

Réglementation des bilans. — « Les bilans, écrit M. R.-G. Lévy, sont la clef du problème et donnent à celui qui les a étudiés et compris le meilleur moyen de juger sainement une situation. Mais ils ne livrent pas toujours du premier coup leurs mystères : comme les manuscrits des siècles passés, ils veulent être déchiffrés avec soin ; nous comparerions même volontiers quelques-uns

d'entre eux à des palimpsestes dont la surface doit être enlevée, afin de laisser apparaître ce qu'elle recouvre... »

La réglementation des bilans était visée notamment dans les résolutions adoptées par la Chambre, en conclusion de l'affaire Rochette. M. Ribot indiquait discrètement, en 1914, l'utilité pour les banques de dépôts de « publier des bilans qui fassent mieux apparaître leurs disponibilités et leurs engagements à vue ». L'ordre du jour déposé par le parti socialiste lors de l'interpellation sur la B. I. C. demandait l'obligation pour les banques de « publier des bilans mensuels intelligibles ». M. Fleury-Ravarin député, déposait le 29 avril 1921 une proposition de loi « relative à l'établissement du bilan dans les sociétés par actions », substituant le système de la réglementation à celui de la liberté. L'auteur se proposait un triple but : « Protéger l'épargne publique contre les entreprises de la finance véreuse ; renseigner le public et tout particulièrement les porteurs d'actions sur la marche des sociétés auxquelles ils ont apporté leurs capitaux, en exigeant des bilans *clairs et véridiques*. Sauvegarder l'intérêt du fisc dans la perception des taxes assises sur le *bénéfice*, qu'il est impossible de déterminer avec précision si, au préalable, la loi n'a pas réglé le mode de confection des bilans ».

En même temps, M. Fleury-Ravarin déposait une proposition de loi « tendant à renforcer le contrôle de la comptabilité dans les sociétés par actions » par la réorganisation de l'institution des commissaires des comptes. Renvoyées à l'examen de la Commission du commerce, ces deux propositions ne sont pas actuellement rapportées.

Dans les nombreux pays d'Europe et particulièrement en Allemagne où fonctionne le système de la réglementation légale des bilans, l'essor des sociétés anonymes n'a aucunement été entravé ; bien au contraire, celles-ci y avaient pris, avant la guerre, un développement considérable.

Dans la presse, les plus farouches adversaires des interventions de l'Etat reconnaissent que les bilans des grandes sociétés de crédit devraient être autres qu'ils ne sont. Le rédacteur de la *Semaine financière* du *Temps* demandait, le 5 avril 1922, la publication par les grandes sociétés de crédit de situations mensuelles assez claires pour que les déposants d'espèces puissent suivre l'emploi de leurs capitaux.

Cette nécessité n'a rien à voir avec l'intervention permanente et la responsabilité de l'Etat dans l'exercice d'une profession. On dit simplement aux banques : vous faites appel au crédit public pour dispenser

ce crédit à l'industrie, au commerce et aux particuliers sous forme d'es-comptes et d'avances. Fort bien, mais donnez à votre clientèle toute sécurité par une publicité intelligente et intelligible de vos opérations. Evitez de grouper par exemple, à l'actif du bilan, dans un seul chapitre, des valeurs de sécurité ou de réalisation différentes, de sorte qu'on ne se rend pas compte si les exigibilités sont suffisamment couvertes. Donnez des explications sur les comptes d'ordre et divers, qui sous cette appellation ne disent rien ou peuvent sous-entendre des opérations délicates ou même suspectes. Que le portefeuille titres soit divisé en rentes, en bons de l'Etat, en bons, en obligations et en actions de sociétés. Le chapitre portefeuille d'effets commerciaux doit faire ressortir combien d'effets *déplacés*, c'est-à-dire non bancables. Et puis, pourquoi les chapitres « Portefeuille d'effets », « Comptes courants » et « Acceptations » ne sont-ils pas divisés en compartiments de *France* et de *l'Etranger*? La Banque de France n'a-t-elle pas adopté cette division? L'objection de l'inconvénient de prêter ainsi le flanc à la concurrence ne tient pas devant le devoir d'être clair et sincère.

A défaut d'une réglementation légale des bilans, il paraît possible d'exiger que les statuts de chaque société prévoient les conditions d'établissement des bilans, pour en assurer l'entière sincérité.

Testis déclare lui-même que le développement des sociétés de crédit rend difficile aux commissaires des comptes l'accomplissement de leur mandat. « Pour pénétrer dans tous les détails des vastes et complexes opérations d'un établissement de crédit, si claire que soit sa comptabilité, il faut vivre de sa vie quotidienne. On estime donc que l'usage devrait se généraliser d'un organisme permanent de contrôle ». Mentionnons, dans cet ordre d'idées, la Commission permanente de contrôle du Comptoir d'Escompte, les censeurs de la Société Générale et du Crédit Industriel et Commercial et l'institution italienne des syndics.

A côté des commissaires des comptes, mandataires des actionnaires, on pourrait concevoir une représentation des déposants. Ceux-ci seraient appelés à élire des délégués qui jouiraient des droits conférés aux commissaires par la loi de 1867 ; ils établiraient un rapport qui serait lu à l'Assemblée des actionnaires et bénéficierait obligatoirement de toute la publicité donnée par la société aux rapports du Conseil d'administration et des commissaires.

Le décret du 8 mars 1922 sur la constitution et le fonctionnement des sociétés d'assurance a introduit dans le cadre général de l'ancien décret du 22 janvier 1868 un certain nombre de dispositions dont l'objet essentiel est de mettre obstacle à la continuation des abus que l'expérience a révélés, en permettant au public de contrôler utilement les garanties qui lui sont offertes,

par un ensemble de prescriptions tendant à obtenir la clarté et la sincérité des bilans ainsi que la présentation des comptes dans une forme accessible à tous. Ne serait-il pas possible d'appliquer aux bilans des banques des dispositions réglementaires analogues à celles qui existent pour les sociétés d'assurance?

M. Vincent-Auriol s'écriait à Chambre, le 27 décembre 1921, lors de l'interpellation sur la B. I. C. : « Pour n'évoquer que l'affaire Rochette, je me rappelle et je voudrais pouvoir citer à la tribune les conclusions magnifiques de Jaurès. Ces conclusions pourraient être appliquées admirablement aux faits d'aujourd'hui. »

M. Auriol a raison. C'est, peut-être, parce que les conclusions de la Commission d'enquête sur l'affaire Rochette sont restées à l'état de vœux que le krach de la B. I. C. a été rendu possible, et le scandale Rochette n'a pu se produire lui-même que parce que les manifestations renouvelées du Parlement au sujet de la protection de l'épargne et de la réforme bancaire n'ont jamais pu passer dans le domaine de la loi.

En citant quelques interventions de tribune, en rappelant quelques-uns des projets ou propositions déposés depuis un quart de siècle, ainsi que la nomination de plusieurs Commissions extra-parlementaires, nous avons marqué que le Parlement n'a jamais cessé de se préoccuper de ces importantes questions. Nous constatons aussi que, pratiquement, il n'a presque jamais abouti à une réforme législative. La loi du 31 mai 1916, sur la restriction d'émission des valeurs mobilières, — votée sous la pression des événements de guerre — qui subsiste encore aujourd'hui pour les valeurs étrangères, apparaît comme la seule réforme importante.

Et pourtant, il semble bien que l'intervention de l'Etat ne créerait pas un principe juridique nouveau. L'Etat est le gardien de la richesse nationale. Il prescrit les conditions dans lesquelles la Banque de France et le Crédit Foncier peuvent utiliser leurs capitaux. Il vérifie la gestion des grandes compagnies de chemin de fer, il surveille l'emploi des fonds des caisses d'épargne et des sociétés d'assurances.

Dans « *Politique et finance d'avant-guerre* », Lysis écrit : « Ces rapports (entre le gouvernement et les banques), que devraient-ils être? En présence d'une féodalité financière disposant de plusieurs milliards d'argent liquide et manœuvrant l'épargne du pays comme il lui plaît, l'Etat devrait sentir la nécessité de défendre ses prérogatives qui sont celles de la communauté tout entière. C'est un axiome du droit qu'il ne faut pas d'Etat dans l'Etat. Toutes les fois qu'une institution a pris un trop grand

développement dans le pays, toutes les fois qu'elle est devenue si prépondérante, qu'elle ne pouvait plus être combattue ou neutralisée par le libre jeu des forces, l'Etat est intervenu, l'Etat s'est trouvé tout naturellement alors dans un rapport d'opposition ou de résistance vis-à-vis d'un pouvoir dont il ne méconnaissait pas la raison d'être ou l'utilité sociale, mais qu'il jugeait néfaste et dangereux, du moment qu'il avait dépassé certaines limites (rapports de l'Etat avec l'Eglise, avec l'Armée, etc...). C'est un fait curieux que cet antagonisme, en quelque sorte inévitable et nécessaire, ne se manifeste pas entre notre Etat républicain et la puissance, incontestablement sans précédent, de nos établissements financiers coalisés. » Et il écrivait avant la guerre, des mêmes établissements de crédit : « Leur cas est une anomalie criante, une monstruosité juridique ».

M. de Folleville exprimait une idée analogue dans le rapport sur l'affaire Rochette : « La politique financière d'un grand pays ne doit pas être entre les mains d'une oligarchie souveraine pouvant, à un moment donné, grâce à une coalition disciplinée des grands établissements de crédit, tenir en échec le gouvernement et traiter d'égal à égal avec lui. Il faut, pour le bon ordre, que le dernier mot puisse appartenir et appartienne effectivement au gouvernement légal de la nation : or, peut-on véritablement soutenir qu'il en est ainsi aujourd'hui ? Nous ne le croyons pas, pour notre part, et beaucoup pensent comme nous, à la Chambre des Députés et ailleurs ».

Et M. Nail écrivait à la même époque : « Les grands établissements de crédit sont les bergers de l'épargne. Ils drainent, détiennent et emploient la plus grande partie de cette épargne. Ils lui rendent de grands services, mais l'exposent parfois à de graves dangers. L'importance formidable de leurs dépôts fait leur force et aussi leur faiblesse... *Nous sommes en face d'une situation qui appelle un contrôle, dans l'intérêt général* ».

A défaut d'une réglementation législative, il faudrait que l'Etat développe l'éducation financière du pays par des manuels simples et clairs déposés dans les bibliothèques municipales, en vue d'intéresser progressivement le public aux questions bancaires. Nous pensons avec M. de Folleville : « Ce qu'il importerait surtout, ce serait de faire, dans les écoles, au point de vue financier, l'éducation de l'homme du peuple, afin qu'il ne reste pas cet homme naïf, par trop confiant, si souvent prêt à écouter les conseils intéressés des exploiters. Eduquer et instruire l'épargne, voilà qui est essentiel tout d'abord ».

SECTION III. — L'incompatibilité entre la politique et la finance.

Elle est à l'ordre du jour de l'opinion publique et aussi du Parlement depuis plus de trente ans. Elle a pris naissance au moment où l'application de la loi du 24 juillet 1867 a permis aux sociétés anonymes, industrielles, commerciales et surtout bancaires, de prendre une telle extension, de représenter une telle puissance d'argent que certaines d'entre elles tendent à devenir de véritables Etats financiers dans l'Etat politique.

La question n'a pas été traitée dans les lois constitutionnelles de 1875 ni dans les lois organiques des 2 août et 30 novembre de la même année : les seules incompatibilités alors envisagées pour le mandat législatif concernent seulement les fonctions publiques. La loi du 26 décembre 1887 a unifié, pour les deux Assemblées, le système des incompatibilités institué par les lois organiques de 1875, « jusqu'au vote d'une loi spéciale sur les incompatibilités parlementaires », dont tous les esprits soucieux d'assurer le prestige et l'indépendance du Parlement reconnaissent la nécessité.

Cette loi spéciale, annoncée par la loi de 1887, n'a pas été votée par les Chambres qui ont eu, en revanche, à examiner un grand nombre de propositions sur les incompatibilités, parmi lesquelles beaucoup ont pour objet l'incompatibilité entre le mandat de sénateur ou de député d'une part, et, d'autre part, soit les fonctions publiques rétribuées par l'Etat, soit les fonctions à la nomination de l'Etat dans les sociétés financières, industrielles ou commerciales, soit les fonctions de directeur, de membre du Conseil d'administration ou de surveillance de sociétés en rapports d'affaires avec l'Etat ou bénéficiant de garanties d'intérêts ou de subventions. Enfin, quelques propositions visent l'incompatibilité entre le mandat de sénateur ou de député et celui de directeur ou administrateur de sociétés financières.

C'est plus particulièrement cette dernière incompatibilité dont la nécessité a été proclamée à la Chambre des Députés comme conclusion logique de l'affaire de la B. I. C.

Parmi les propositions déposées au Parlement sur cette incompatibilité spéciale, nous citerons la proposition Marcel Habert (n° 1355-6^e lég.) « ayant pour objet d'interdire aux membres du Parlement de faire partie du Conseil d'administration des sociétés financières » ; la proposition Maurice Faure (n° 1368-6^e lég.) « ayant pour objet d'interdire toute immixtion des membres du Parlement dans les sociétés financières » ; la proposition Berton

(n° 852-7^e lég.) « ayant pour objet d'interdire aux membres du Parlement de faire partie, à un titre quelconque, des sociétés financières » ; la proposition Zévaès (n° 2241-9^e lég.) interdisant à tout membre de l'une ou l'autre Chambre de faire partie d'un Conseil d'administration de société financière, de participer à un syndicat d'émission ou de plaider pour l'une de ces sociétés ; la proposition Barthe (n° 2968-12^e Le) portant que les fonctions de directeur, d'administrateur ou de président de Conseil d'administration d'une banque sont incompatibles avec le mandat de sénateur ou de député ; enfin la proposition Gaudin de Villaine, déposée au Sénat, le 15 décembre 1921 (n° 793), sur l'incompatibilité du mandat législatif avec l'administration ou la direction de sociétés anonymes.

Les propositions Habert et Faure ont fait l'objet d'un rapport (n° 1780-6^e lég.) dont les conclusions disposent seulement, dans un article :

« Tout sénateur ou député qui, au cours de son mandat, aura fait ou laissé figurer son nom avec sa qualité de membre de l'une ou de l'autre Chambre dans les affiches ou réclames faisant appel au crédit public pour l'émission de valeurs mobilières en vue de créer, d'exploiter ou de développer des entreprises industrielles, commerciales ou financières, sera déclaré déchu de son mandat ». Les conclusions de ce rapport n'ont pas été discutées en séance publique.

La proposition Zévaès a fait l'objet, avec plusieurs autres propositions, d'un rapport (n° 2524-9^e lég.) dans lequel M. Fernand Labori ne retient pas l'incompatibilité entre le Parlement et les Conseils d'administration de sociétés financières, mais propose qu'il soit interdit « à tout membre de l'une ou de l'autre Chambre de faire figurer sa qualité de sénateur ou de député sur toute affiche, tout prospectus ou tout autre document par où il est fait appel à l'épargne ou au crédit publics ». Ces conclusions, comme les précédentes, n'ont pas été discutées.

Enfin, au cours de la présente législature, M. Joseph Barthélemy, député et professeur à la Faculté de Droit de Paris, a présenté un remarquable rapport (n° 3676-12^e lég.) sur la question des incompatibilités, dans les conclusions duquel n'est pas retenue la proposition Barthe. L'un des articles du texte soumis à la Chambre dispose toutefois :

« Il est interdit à tout membre de l'une ou de l'autre Chambre de faire figurer sa qualité de sénateur, de député, de ministre, ou d'ancien ministre sur toute affiche, tout prospectus ou tout

document quelconque relatif à une entreprise financière, industrielle ou commerciale ».

Ainsi les trois rapports Faure, Labori et Barthélemy se contentent de proposer la consécration législative d'une disposition insérée dans le Règlement du Sénat (art. 142) par la résolution du 29 juillet 1882 : « Il est interdit à tout sénateur de prendre ou de laisser prendre sa qualité parlementaire dans des entreprises financières, industrielles ou commerciales ».

Au Sénat, M. Pérès vient de déposer un rapport (n° 216) sur la proposition Gaudin de Villaine. Pour la première fois, croyons-nous, depuis que la question de l'incompatibilité entre la politique et la finance est posée devant le Parlement, les conclusions de ce rapport consacrent cette importante incompatibilité, sous réserve d'une réélection qui reste possible, le collège électoral conservant ainsi le droit d'apprécier si, malgré les fonctions nouvelles qui ont motivé la démission d'office de l'élu, celui-ci est toujours digne de sa confiance et susceptible de consacrer à son mandat l'activité nécessaire.

L'article 4 du texte soumis au Sénat dispose que sera réputé de plein droit démissionnaire et cessera d'appartenir à l'une ou l'autre Chambre tout sénateur ou député qui, au cours de son mandat, acceptera un titre ou une fonction l'attachant comme directeur, administrateur, membre du Conseil de surveillance, gérant ou représentant dans les sociétés par actions ayant un objet financier et faisant publiquement appel à l'épargne et au crédit, le sénateur ou député déclaré démissionnaire étant rééligible.

Il ne nous appartient pas d'examiner ici les arguments des partisans et des adversaires de cette incompatibilité nouvelle. Qu'il nous suffise de dire que le passage suivant du rapport de M. Pérès — qui évoque, avec beaucoup d'autres, les affaires du Panama, des chemins de fer du Sud, de la Banque franco-américaine, du Crédit français, de la B. I. C., de la S. C. B. P. — en justifie, à nos yeux, la nécessaire création : « Ce qui est dans tous les cas inadmissible, c'est de voir le bon renom du Parlement fréquemment compromis par la présence de certains de ses membres dans les Conseils d'administration de sociétés dont les krachs retentissants inquiètent l'opinion et fournissent à des censeurs rigides le moyen commode d'exploiter des défaillances individuelles pour faire le procès des mœurs politiques et discréditer le régime qui les tolère ».

Faisons confiance au sens politique du Parlement français pour espérer que les conclusions du rapport Pérès deviendront

la loi de demain. Car l'incompatibilité entre la politique et la finance est nécessaire pour assurer, comme le demandait M. Léon Bourgeois, en 1895 « l'indépendance des membres des Chambres dans tous les actes de leur mandat ».

Devant un problème qui intéresse au premier chef leur dignité, les Chambres se doivent de ne pas laisser justifier par leur inaction les paroles que M. Gaudin de Villaine prononçait, le 13 mai 1919, à la tribune du Sénat, au cours d'une interpellation sur la politique financière : « Si j'ai demandé la parole, c'est afin de dire ici certaines choses qui doivent être dites, parce qu'elles appartiennent à l'histoire financière et sociale de ce temps, *et que personne autre que moi ne saurait ou ne voudrait les dire* », comme si les puissances d'argent étaient capables d'imposer le silence à des assemblées législatives investies du mandat de gérer les intérêts généraux du pays !

Le mot de Condorcet sur les Assemblées révolutionnaires n'a pas cessé de s'appliquer au Parlement de la troisième République : « Les représentants de la nation constituent, de tous les pouvoirs, le plus éloigné d'être entraîné par des intérêts particuliers, le plus soumis à l'influence de l'opinion générale des hommes éclairés ».

Concluons en disant que notre pays démocratique n'est pas et ne doit pas être l'Etat décrit par Anatole France dans l'« *Ile des Pingouins* » :

« L'Etat pingouin était démocratique, trois ou quatre compagnies financières y exerçaient un pouvoir plus étendu et surtout plus effectif que celui des ministres de la République : petits seigneurs qu'elles gouvernaient secrètement, qu'elles obligeaient, par intimidation ou par corruption, à les favoriser aux dépens de l'Etat, et qu'elles détruisaient par les calomnies de la presse, quand ils restaient honnêtes ».

Vu : *Le Doyen*,
M. BERTHÉLEMY.

Vu : *Le Président*,
GERMAIN MARTIN.

Vu et permis d'imprimer :
Le Recteur de l'Académie de Paris.
P. APPELL

